

Botschaft betreffend die Verwendung von Goldreserven und ein Bundesgesetz über die Stiftung solidarische Schweiz

3979

Übersicht

Mit dem Ziel, «den heute so stark bedrohten Gedanken der Solidarität und des Gemeinsinns im In- und Ausland mit neuer Substanz zu füllen»¹, wurde beschlossen, ein nationales, zukunftsweisendes Projekt zu lancieren und eine «Stiftung solidarische Schweiz» zu errichten. Dieses Projekt wurde am 5. März 1997 vom Bundespräsidenten im Parlament angekündigt.

Mit der vorliegenden Botschaft wird zunächst eine Verfassungsänderung unterbreitet, die es dem Gesetzgeber erlaubt, die Verwendung der überschüssigen, von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) nicht mehr zur Führung der Geld- und Währungspolitik benötigten Goldreserven besonders zu regeln. Auf Grund der vorgeschlagenen Übergangsbestimmung zu Artikel 99 der Bundesverfassung kann mit dem Erlös aus einem Teil der Überschussreserven die Stiftung errichtet werden. Zu diesem Zweck unterbreiten wir Ihnen gleichzeitig den Entwurf für das Bundesgesetz über die Stiftung solidarische Schweiz. Dieses Gesetz umschreibt den Zweck und die Aufgaben der Stiftung, ihre Organisation sowie ihre Finanzierung und die Vermögensbewirtschaftung.

Der allgemeine Teil der Botschaft erläutert zunächst, weshalb ein Teil der Goldreserven der SNB für andere öffentliche Zwecke eingesetzt werden kann, und geht auf die rechtlichen Voraussetzungen für den Verkauf und die Verwendung dieser Goldreserven ein.

Anschliessend wird auf die Geschichte der schweizerischen Solidarität im In- und Ausland sowie auf die Gründe, welche zur Stiftungs-idee geführt haben, eingegangen.

Ausführlich wird der Zweck der Stiftung erläutert. Die Stiftung soll:

- die Solidarität im In- und Ausland stärken,*
- die Ursachen von Armut, Not und Gewalt bekämpfen und*
- die Betroffenen bei der Gestaltung einer menschenwürdigen Zukunft unterstützen.*

Dabei orientiert sich die Stiftungstätigkeit in erster Linie am Leitgedanken der Prävention. Die Solidarität wird bewusst offen verstanden und nicht auf einzelne Zielgruppen beschränkt. Eine Einengung des Wirkungskreises aus heutiger Sicht könnte Schwerpunkte ausschliessen, die in Zukunft von besonderem Wert sein können. In erster Linie wird sich die Stiftung auf Projekte konzentrieren, die nachhaltig darauf hinwirken, dass Not und Armut gar nicht erst entstehen. Auch die Schaffung von wichtigen Existenzgrundlagen dient der Prävention und somit der Verbesserung der Zukunftschancen von Kindern und heranwachsenden Generationen. Damit unterscheidet sich die Stiftung solidarische Schweiz von Rettungs- und Hilfsaktionen, wie sie von zahlreichen kompetenten und wichtigen Organisationen bereits wahrgenommen werden.

¹ Erklärung des damaligen Bundespräsidenten Arnold Koller vom 5. März 1997.

Aus der Zwecksetzung leiten sich die folgenden drei Aufgabenfelder ab:

- Die Stiftung soll zur Verhütung der Ursachen und zur Linderung der Folgen von Armut und Ausgrenzung beitragen. Sie soll die Integration fördern und die betroffenen Personen zur Eigenverantwortung befähigen.*
- Sie soll zur Verhütung der Ursachen und zur Linderung der Folgen von Gewalt, Menschenrechtsverletzung und Völkermord beitragen. Sie soll das einvernehmliche Zusammenleben fördern und Verständigung und Versöhnung unterstützen.*
- Schliesslich soll die Stiftung beim Aufbau von Strukturen einer funktionsfähigen und demokratischen Gesellschaft helfen. Dies bildet eine zentrale Voraussetzung, damit der Ausbreitung von Armut und Gewalt vorgebeugt werden kann.*

Bei der Erfüllung dieser Aufgaben wird die Stiftung im Sinne einer allgemeinen Maxime des Stiftungshandelns insbesondere darauf achten, Kindern und Jugendlichen Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen. Die Botschaft veranschaulicht jeweils für jede Aufgabe, wo sich für die Stiftung im In- und Ausland konkrete Tätigkeitsfelder eröffnen könnten.

Die Botschaft stellt weiter die Handlungsgrundsätze der Stiftungstätigkeit dar, welche zusammen mit der Aufgabensetzung die wesentlichen Merkmale des Stiftungskonzeptes bezeichnen: Die Stiftung soll mit ihrer Tätigkeit das staatliche Handeln ergänzen. Sie soll partnerschaftlich mit in- und ausländischen Institutionen und Organisationen zusammenarbeiten und ihre Mittel gleichgewichtig im In- und Ausland einsetzen. Dabei soll die Stiftung in erster Linie Projekte unterstützen, die innovativen Charakter aufweisen und einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten.

Im Weiteren erläutert die Botschaft die Arbeitsweise der Stiftung und ihre Organisationsmechanismen: Die Stiftungsorgane werden durch den Stiftungsrat, seine Ausschüsse und die Geschäftsstelle gebildet. Der Stiftungsrat wird alle vier Jahre als Grundlage der Projektausschreibung ein Tätigkeitsprogramm erstellen, in dem die Schwerpunkte festgelegt werden. Die von der Stiftung finanzierten Projekte werden mitschreitend evaluiert. Die Stiftung kann in ausserordentlichen Notsituationen subsidiär auch Soforthilfe leisten und sie vergibt regelmässig den Solidaritätspreis.

Schliesslich wird das vorgesehene Finanzierungsmodell erörtert: Als Stiftungskapital überträgt die SNB der Stiftung für vorerst 30 Jahre den Erlös aus dem Verkauf von 500 Tonnen der überschüssigen Goldreserven, höchstens jedoch 7 Milliarden Franken. Aus der Bewirtschaftung dieses Vermögens, dessen Realwert erhalten bleiben muss, finanziert die Stiftung ihre Tätigkeit. Die Botschaft erläutert die Art und Weise, wie dieses Vermögen angelegt und welche Politik die Stiftung dabei verfolgen wird.

Der besondere Teil der Botschaft enthält die Erläuterungen zur Verfassungsänderung und zu den einzelnen Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Stiftung solidarische Schweiz. Er befasst sich zudem mit allfälligen Auswirkungen auf den Haushalt des Bundes und der Kantone sowie mit den Auswirkungen auf die schweizerische Volkswirtschaft. Ebenfalls dargestellt wird die Übereinstimmung des Stiftungsprojektes mit der Legislaturplanung des Bundesrates und mit der Bundesverfassung.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

1.1 Verwendung von Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank (SNB)

1.1.1 Einmaliges Entstehen von Überschussreserven

1.1.1.1 Aufhebung der Goldbindung des Frankens

Während mehr als eines Vierteljahrhunderts herrschte zwischen der geschriebenen und der tatsächlich gelebten Währungsordnung eine breite Kluft. Die geschriebene Währungsordnung band den Schweizer Franken noch immer an das Gold. Geld war demnach nur ein Substitut für Gold und konnte jederzeit in Gold umgetauscht werden. In Wirklichkeit existierte diese Goldbindung längst nicht mehr. Gold war zu einer normalen Ware und der Schweizer Franken zum gesetzlichen Zahlungsmittel geworden². Im Rahmen der Reform der Bundesverfassung, welche auf den 1. Januar 2000 in Kraft trat, wurde daher die Goldbindung des Frankens im Verfassungsrecht aufgehoben (Art. 99 BV, Geld- und Währungspolitik). Auf Gesetzesstufe wurde die Lösung des Frankens vom Gold im neuen Bundesgesetz über die Währung und die Zahlungsmittel, welches auf den 1. Mai 2000 in Kraft trat, umgesetzt.

Zwar kam in der Währungswirklichkeit der Goldbindung des Frankens seit der Aufhebung der Goldkonvertibilität des Dollars und dem Übergang zu flexiblen Wechselkursen Anfang der Siebzigerjahre keine Bedeutung mehr zu. Die rechtlichen Bestimmungen über Goldparität, Goldeinlöse- und Golddeckungspflicht hatten jedoch zur Folge, dass die SNB ihre Goldbestände weit unter dem Marktpreis bilanzieren musste und An- und Verkäufe von Gold nicht möglich waren. Die auf den 1. Mai 2000 erfolgte Aufhebung der Goldbindung ermöglicht der SNB nun eine marktnahe Bewertung und einen flexibleren Einsatz ihrer Goldreserven. Dadurch erhalten die Goldbestände der SNB ihre Funktion als normal verwendbare Währungsreserven zurück. Im Anschluss an die Aufhebung der Goldbindung des Frankens drängte sich deshalb eine Überprüfung des für geld- und währungspolitische Zwecke notwendigen Bestandes an Währungsreserven der SNB auf.

1.1.1.2 Für geld- und währungspolitische Zwecke notwendige Währungsreserven

Unter dem Begriff «Währungsreserven» sind jene Aktiva einer Zentralbank zu verstehen, welche für internationale Zahlungszwecke verwendet werden können, d.h., die sich zu Zwecken der Wechselkursbeeinflussung und internationalen Währungs-kooperation einsetzen lassen. Zu den Währungsreserven werden im Einzelnen Gold, Devisen, Reservepositionen beim Internationalen Währungsfonds und internationale Zahlungsmittel gezählt. Nicht zu den Währungsreserven gehören die Inlandaktiva einer Zentralbank, beispielsweise die inländischen Wertschriften.

² Botschaft vom 27. Mai 1998 über einen neuen Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung, BBl 1998 4010-4014.

Die Frage, welchen Umfang an Währungsreserven eine Notenbank zur Erfüllung ihres geld- und währungspolitischen Auftrags braucht, lässt sich wissenschaftlich nicht eindeutig beantworten. Verschiedene Faktoren wie die Eigenheiten und der Entwicklungsstand eines Landes sowie das währungspolitische Umfeld beeinflussen die optimale Höhe der Reserven. Es ist daher schwierig, eine allgemein gültige, einfache Faustregel für den optimalen Umfang der Währungsreserven einer Zentralbank zu formulieren.

Die wichtigsten Funktionen der Währungsreserven liegen in der Stärkung des Vertrauens in die Währung, der Vermeidung von Währungsturbulenzen und der Bereitstellung eines «Notgroschens» für Krisenzeiten. Deshalb besteht ein breiter Konsens, dass der notwendige Umfang an Währungsreserven vor allem von der Grösse der Wirtschaft und der Auslandsverflechtung des betreffenden Landes abhängig ist³. Kleinere Länder mit einer starken Auslandsverflechtung halten in der Regel im Verhältnis zu ihrem Bruttoinlandprodukt höhere Währungsreserven als grosse Länder. Als Mass für die Bestimmung der Offenheit einer Volkswirtschaft kommen das Volumen der Importe oder Exporte oder ihr Anteil am Bruttoinlandprodukt, die Veränderungen kurzfristiger Kapitalflüsse oder die Höhe der kurzfristigen Nettoverpflichtungen eines Landes gegenüber dem Ausland in Frage. Für die Schweiz mit ihrem internationalen Finanzplatz stellt dabei die Höhe der kurzfristigen Forderungen und Verpflichtungen der inländischen Banken gegenüber dem Ausland einen besonders wichtigen Faktor dar.

Alle diese Grössen geben jedoch kein exaktes Mass für die genaue Bestimmung der optimalen Höhe von Währungsreserven an. In vielen Ländern hat sich denn auch der Umfang der Reserven aus den Interventionen an den Devisenmärkten ergeben. Will man ein Bestimmungsmass für die Währungsreserven der SNB finden, so scheint es sinnvoll, anhand einiger der vorgeschlagenen Indikatoren die aktuellen Reserven der SNB mit denjenigen anderer Zentralbanken zu vergleichen. Länder mit ähnlicher Struktur und Grösse sollten auch mit einem ähnlichen Vorrat an Reserven zur Bewältigung von Krisensituationen auskommen. In der Botschaft vom 27. Mai 1998 über einen neuen Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung wurde deshalb gestützt auf einen Expertenbericht⁴ die Höhe und Zusammensetzung der Währungsreserven der SNB untersucht und mit den Währungsreserven anderer Länder verglichen (BB1 1998 4055–4067). Diese Vergleiche haben gezeigt, dass die SNB nicht über ungewöhnlich hohe Bestände an ungesicherten Devisenreserven verfügt. Aus dem Rahmen fielen jedoch die überaus gut dotierten Goldreserven. Es stellte sich daher die Frage, ob die SNB zusätzlich zu den ungesicherten Devisenreserven den ganzen Bestand von knapp 2600 Tonnen Gold für die Führung der Geld- und Währungspolitik brauchen würde.

Länder mit einem internationalen Finanzplatz benötigen eine starke Zentralbank, welche grosszügig mit Währungsreserven ausgestattet ist. Die Notwendigkeit grosszügiger Währungsreserven entspringt der Tatsache, dass internationale Finanzplätze – wie die nationalen Bankensysteme – zumindest in einem beschränkten Umfang Fristentransformation betreiben. Die auf den internationalen Finanzplätzen tätigen Banken nehmen von Ausländern kurzfristige Mittel entgegen und leihen diese in längerfristiger Form wieder an Ausländer aus. Sie schaffen damit für die Ausländer Liquidität. Als Folge der Liquiditätsschaffung gehen die Banken beträchtliche Risi-

³ Botschaft über die Revision des NBG, BB1 1997 II 980.

⁴ Der neue Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung, Bericht der Experten-
gruppe «Reform der Währungsordnung» vom 24. Oktober 1997.

ken ein. Ziehen ihre Kunden unerwartet Einlagen ab, müssen sie genügend hohe liquide Aktiven halten, um ihre Zahlungsfähigkeit zu gewährleisten. Banken, die ihre Risiken verantwortungsbewusst steuern, sollten zumindest unter normalen Umständen Solvenzprobleme vermeiden können. Im Falle einer internationalen Finanzkrise könnte den Banken die Liquiditätsschaffung allerdings zum Verhängnis werden, zumal wenn Ausländer massiv Einlagen zurückziehen. Bei einem «Run» auf die inländischen Banken könnten nämlich auch grundsätzlich gesunde Banken in die Illiquidität getrieben werden. Eine Rettung insolventer Banken durch die Zentralbank kommt nicht in Frage. Obwohl keine Beistandspflicht besteht, trägt die Existenz einer starken Zentralbank mit gut dotierten Währungsreserven aber dazu bei, das Vertrauen der ausländischen Anleger in die inländischen Banken zu sichern. Dadurch wird auch die Stabilität des Finanzsystems gefördert. Aus diesem Grund sollte sich die Schweiz, welche über einen bedeutenden internationalen Finanzplatz verfügt, der vor allem im Vermögensverwaltungsgeschäft eine führende Rolle spielt, nicht damit begnügen, ähnlich hohe Reserven zu halten wie die Zentralbanken von vergleichbaren offenen europäischer Volkswirtschaften.

Auch die Tatsache, dass die Schweiz nicht an der Europäischen Währungsunion teilnimmt, spricht dafür, dass sie im Vergleich zu anderen europäischen Ländern grosszügig dotierte Währungsreserven hält. Im Unterschied zu den Zentralbanken der Euro-Länder kann die SNB im Falle von Finanzkrisen und anderen Turbulenzen nicht automatisch mit dem Beistand ihrer ausländischen Kolleginnen rechnen. Sie ist vielmehr auf sich selbst gestellt.

Aus den im Rahmen der Botschaft über einen neuen Geld- und Währungsartikel in der Bundesverfassung (BBl 1998 4063–4066) angestellten Plausibilitätsüberlegungen geht hervor, dass die SNB nebst ihren Devisenreserven zusätzliche Währungsreserven in der Höhe von 1300 Tonnen Gold halten sollte. Mit diesen zusätzlichen Währungsreserven stärkt sie ihre Glaubwürdigkeit als krisenfeste Zentralbank und trägt der starken Auslandsverflechtung der schweizerischen Wirtschaft, insbesondere der Bedeutung des Schweizer Finanzplatzes, Rechnung. Diese zusätzlichen Reserven werden vorerst in Gold gehalten. Grundsätzlich liegt die Frage der Höhe und der genauen Zusammensetzung der Währungsreserven in Gold und Devisen wie auch die Bewertung der Goldreserven nach dem Wegfall der Goldbindung des Frankens im alleinigen Kompetenzbereich der Nationalbank. Artikel 99 Absatz 3 BV verpflichtet die SNB, aus ihren Erträgen auch weiterhin ausreichende Währungsreserven zu bilden sowie einen Teil davon in Gold zu halten.

1.1.1.3 Für geld- und währungspolitische Zwecke nicht benötigte Goldreserven

Nach der Aufgabe der Goldbindung hält die SNB somit höhere Währungsreserven, als dies zur Erfüllung ihres geldpolitischen Auftrags notwendig ist. Über die Hälfte der Goldreserven – 1300 Tonnen Gold – kann anderweitig verfügt werden. Die Bewertung dieses Vermögens ist mit Unsicherheit verbunden, da die künftige Goldpreisentwicklung nicht bekannt ist. Bei einem Goldpreis von 13 000 Fr./kg würden die 1300 Tonnen knapp 17 Milliarden Franken entsprechen. Auch die Erträge, welche sich künftig auf diesem Sondervermögen erzielen lassen, sind schwierig zu schätzen. Bei einem Realzins von 3 Prozent würden auf dem Vermögen von

17 Milliarden Franken jährliche Erträge in der Höhe von gut 500 Millionen Franken anfallen.

Unabhängig vom Entscheid über die Verwendung dieses Vermögens stellt sich die Frage, wer die Goldreserven verkaufen soll und ob das Sondervermögen im Eigentum der SNB verbleiben und von ihr bewirtschaftet werden soll.

1.1.1.3.1 Verkauf der nicht benötigten Goldreserven

Die Nationalbank wird auch nach den vorgesehenen Goldverkäufen weiterhin im internationalen Vergleich hohe Goldbestände halten. Sie hat daher alles Interesse daran, durch ihre Goldverkäufe die Preisverhältnisse am Goldmarkt nicht zu erschüttern. Aus diesem Grund hat sich die SNB an einem am 26. September 1999 vereinbarten Abkommen mit der Europäischen Zentralbank und praktisch allen Zentralbanken der EU⁵ beteiligt. In diesem Abkommen verpflichten sich die Zentralbanken, in den nächsten fünf Jahren (2000–2004) insgesamt maximal 2000 Tonnen Gold – d.h. maximal 400 Tonnen pro Jahr – zu verkaufen.

Die am Abkommen beteiligten Zentralbanken halten zusammen fast 50 Prozent der offiziellen Goldbestände der Welt. Unilateral haben zudem auch die Zentralbanken der USA, Japans, Australiens sowie die BIZ und der IMF erklärt, in den nächsten Jahren kein Gold zu verkaufen. Diese Institutionen halten weitere rund 35 Prozent der offiziellen Reserven. Insgesamt umfasst die Verkaufsbeschränkung daher rund 85 Prozent der weltweit offiziell gehaltenen Goldbestände.

Da die jährliche Nachfrage nach Gold bei etwa 4000 Tonnen liegt und die Minenproduktion etwa 2500 Tonnen pro Jahr liefert, sollten nebst dem Angebot aus nicht offiziellen Quellen (gut 1000 Tonnen pro Jahr) Verkäufe von offiziellen Goldreserven von etwa 400 Tonnen pro Jahr möglich sein, ohne grössere Preiswirkungen auszulösen. Zudem umfasst das Abkommen nicht nur eine Verkaufsbeschränkung: Die Zentralbanken haben sich auch verpflichtet, ihre Gold lending-Geschäfte nicht weiter auszudehnen, was dem Goldpreis ebenfalls eine Stütze geben sollte.

Die vereinbarte Verkaufsbeschränkung von insgesamt 2000 Tonnen schliesst die beabsichtigten Schweizer Goldverkäufe von 1300 Tonnen vollumfänglich ein. Das Abkommen ist daher aus Schweizer Sicht äusserst vorteilhaft: Es ermöglicht der SNB den Verkauf sämtlicher für die Geldpolitik nicht mehr benötigter Goldreserven. Da das Abkommen eine Koordination der Goldverkäufe unter den Zentralbanken verlangt, müssen die Goldverkäufe durch die SNB erfolgen. Es ist ihr vorbehalten, die genauen Modalitäten mit den anderen Zentralbanken auszuhandeln. Dies bedeutet, dass die SNB nicht Goldbarren, sondern den aus den Goldverkäufen erzielten Erlös an die Träger der noch zu bestimmenden Zwecke übertragen wird.

⁵ Nicht beteiligt sind die Zentralbanken von Griechenland und Dänemark, welche bloss geringe Goldbestände halten (GR: rund 113 Tonnen; DK rund 67 Tonnen Gold).

1.1.1.3.2

Bewirtschaftung der nicht benötigten Goldreserven

Während die Goldverkäufe auf Grund des Abkommens von der SNB durchgeführt bzw. organisiert werden müssen, ist von einer dauerhaften Bewirtschaftung des Sondervermögens durch die SNB abzusehen. Diese wäre mit Abgrenzungsproblemen und erheblichen Interessenkonflikten verbunden: So könnte die Nationalbank insbesondere bei Geschäften im inländischen Kapitalmarkt von ihrem Wissensvorsprung in Bezug auf die Geldpolitik profitieren oder würde mit Rechtfertigungsproblemen konfrontiert, wenn sie auf Grund geldpolitischer Massnahmen Verluste auf ihren ertragsorientierten Anlagen erleiden würde. Auch wäre in der Praxis die Führung von zwei Portefeuilles – einem für die währungspolitisch notwendigen Anlagen, einem für das Sondervermögen – mit Schwierigkeiten verbunden: Die Nationalbank müsste nicht nur für alle Anlagen zwei Konti (z.B. Dollaranlagen für Währungsreserven und Dollaranlagen für Sondervermögen) führen, sondern würde bei Geschäften jeweils entscheiden müssen, mit welchem Vermögen diese nun getätigt werden sollen. Zudem ist es fraglich, ob die SNB – auch nach einer entsprechenden Revision des Nationalbankgesetzes – die gleichen Anlageinstrumente wie andere Vermögensverwalter einsetzen könnte. So wäre z.B. der Aktienwerb durch eine Zentralbank mit Problemen verbunden. Ohnehin stellt sich die Frage, ob es sinnvoll ist, bei der SNB das für die Vermögensverwaltung notwendige Know-how aufzubauen, obwohl es gerade in der Schweiz viele Experten auf diesem Gebiet gibt. Aus diesen Gründen soll der Gegenwert der für die für geld- und währungspolitische Zwecke nicht benötigten Goldreserven sobald als möglich vollständig aus der Bilanz der SNB ausgegliedert werden. Die Bewirtschaftung des Vermögens soll nicht durch die SNB, sondern durch die künftigen Nutzniesser des Vermögens erfolgen.

1.1.2

Verwendung der überschüssigen Goldreserven

1.1.2.1

Schaffung einer separaten Verfassungsgrundlage

Da die nicht benötigten Goldreserven in der Höhe von 1300 Tonnen im Prinzip zurückgehaltene Notenbankgewinne darstellen, stellt sich die Frage, ob für deren Verwendung der verfassungsrechtliche Gewinnverteilschlüssel (Art. 99 Abs. 4 BV) anzuwenden ist, wonach mindestens zwei Drittel der Nationalbankgewinne an die Kantone fliessen. Das Parlament hat diese Frage im Rahmen der Beratung der separaten Reform der Währungsverfassung diskutiert und beschlossen, eine spezielle Verfassungsgrundlage für die Verwendung der überschüssigen Goldreserven zu schaffen: In einer verfassungsrechtlichen Übergangsbestimmung sollte festgehalten werden, dass die Bundesgesetzgebung die Verwendung der für geld- und währungspolitische Zwecke nicht mehr benötigten Währungsreserven und ihrer Erträge regle, wobei von der verfassungsrechtlichen Gewinnverteilungsregel abgewichen werden könne. Da die separate Reform der Währungsverfassung aus anderen Gründen in der Schlussabstimmung des Nationalrats gescheitert ist, ist auch die geplante Verfassungsgrundlage für die Goldverwendung nicht zustande gekommen.

Der Bundesrat akzeptiert aber die Haltung des Gesetzgebers, dass eine ausdrückliche Verfassungsnorm für eine Verwendung der Überschussreserven zu schaffen sei, welche von der Gewinnverteilungsregel in der Verfassung abweicht. Mit der vorlie

genden Botschaft wird deshalb beantragt, die Bundesverfassung mit einer Übergangsbestimmung zu Artikel 99 BV zu ergänzen. Diese soll dem Gesetzgeber die Zuständigkeit einräumen, die Verwendung des Erlöses aus dem Verkauf von 1300 Tonnen Gold der SNB besonders zu regeln.

1.1.2.2 Festlegung der Verwendung auf Gesetzesstufe

Die beantragte Übergangsbestimmung zur Bundesverfassung lässt die konkrete Verwendung der nicht benötigten Reserven bewusst offen. Die gewünschte Verwendung wird auf Gesetzesstufe zu bestimmen sein. Diese offene Bestimmung erlaubt es, die Behandlung von bereits spruchreifen Projekten von den noch weniger konkreten Verwendungsideen zu trennen: Bereits ausgearbeitete Projekte können vorangetrieben, noch unausgereifte Vorschläge sorgfältig durchdacht werden.

In diesem Sinne wird mit dieser Botschaft bereits ein Bundesgesetz für die Verwendung einer ersten Tranche der 1300 Tonnen Gold vorgelegt: 500 Tonnen Gold, maximal 7 Milliarden Franken, sollen als Kapital für die geplante Stiftung solidarische Schweiz eingesetzt werden (*dazu Ziff. 1.2 und 1.3*).

Noch im Gange ist derzeit die Diskussion, was mit den restlichen 800 Tonnen Gold geschehen soll. Der Bundesrat beabsichtigt, drei mögliche Varianten in einer Vernehmlassung zur Diskussion zu stellen: die Verwendung im Bereich der Sozialleistungen, im Bildungsbereich und für einen Abbau öffentlicher Schulden.

Zu bestimmen bleibt damit noch die Verwendung von 800 Tonnen Gold. Der Bundesrat hat das Eidgenössische Finanzdepartement beauftragt, eine Vernehmlassung über die Verwendung dieses Vermögens durchzuführen. Dabei steht einerseits die zeitlich gestaffelte Verwendung für eine Bildungsinitiative sowie für Überbrückungsleistungen zur Diskussion. Andererseits wird ein Abbau öffentlicher Schulden vorgeschlagen.

Der erste Vorschlag umfasst zunächst die Finanzierung von Bildungsmassnahmen im Bereich der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien. Dabei stehen drei Aktionsfelder im Vordergrund: Die Weiterbildung von Lehrkräften, die Entwicklung von Bildungssoftware sowie die Ausbildung von Personen mit erschwerem Zugang zu den herkömmlichen Bildungseinrichtungen. Für die Bildungsinitiative sollen die Erträge, welche auf dem Sondervermögen nach seiner Ausgliederung aus der SNB bis ca. Ende 2004 bzw. 2005 erwirtschaftet werden, mindestens aber ein Betrag von 600 Mio. Franken, eingesetzt werden. Anschliessend sollen die Erträge aus dem Sondervermögen zur Finanzierung von Überbrückungsleistungen im Bereich der AHV verwendet werden. Mit diesen Überbrückungsleistungen sollen sozialpolitisch unerwünschte Wirkungen gemildert werden, welche in Folge der notwendigen strukturellen Anpassungen der AHV entstehen können. Diese Überbrückungsleistungen bis zum Erreichen des ordentlichen AHV-Alters bzw. bis zu einer Wiedereingliederung ins Arbeitsleben würden gezielt an Personen ausgerichtet, deren Chancen auf dem Arbeitsmarkt infolge fortgeschrittenen Alters, teilweiser Invalidität, längerer Arbeitslosigkeit oder infolge eines langen Erwerbsunterbruchs gering sind. Die Leistungen sollen auf zwölf Jahre befristet werden.

Der zweite Vorschlag möchte das Sondervermögen für einen Abbau der Schulden bei Bund und Kantonen einsetzen. Dabei würden die Mittel zwischen Bund und

Kantonen gemäss dem geltenden verfassungsrechtlichen Verteilschlüssel für Notenbankgewinne aufgeteilt; d.h. dem Bund würde 1/3, den Kantonen 2/3 des Sondervermögens zustehen. Ein Schuldenabbau könnte durch eine sofortige Rückzahlung öffentlicher Schulden mit unmittelbarer Bereinigung der Bilanzen geschehen. Ebenfalls denkbar wäre es, den Erlös aus den Goldverkäufen in einen Fonds zu investieren; dies mit dem Ziel, eine Rendite zu erzielen, welche über dem Zinssatz für öffentliche Anleihen liegt. Dadurch könnte später ein Schuldenabbau in grösserem Umfang stattfinden.

Der Bundesrat beabsichtigt, den eidgenössischen Räten nach der Durchführung der Vernehmlassung umgehend die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die gewählte Verwendung zu unterbreiten.

1.1.2.3 Weitere Verwendungsvorschläge

1.1.2.3.1 Eidgenössische Volksinitiative «Überschüssige Goldreserven in den AHV-Fonds»

Die Schweizerische Volkspartei hat am 10. August 1999 die Unterschriftensammlung für die eidgenössische Volksabstimmung «Überschüssige Goldreserven in den AHV-Fonds» gestartet. Die Sammelfrist läuft bis am 10. Februar 2001.

Die Initiative will Artikel 99 (Geld- und Währungspolitik) der Bundesverfassung mit einem neuen Absatz 3a wie folgt ergänzen:

"3a Werden Währungsreserven für die geld- und währungspolitischen Zwecke nicht mehr benötigt, so sind diese oder deren Erträge von der Nationalbank auf den Ausgleichsfonds der Alters- und Hinterlassenenversicherung zu übertragen. Die Bundesgesetzgebung regelt die Einzelheiten."

Im Unterschied zur vom Bundesrat vorgeschlagenen offenen Übergangsbestimmung will die Initiative die Verwendung der Goldreserven bereits auf Verfassungsstufe konkret festlegen.

Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass der Vorschlag des Bundesrats für die Übertragung des Gegenwerts aus den Goldreserven die Form einer Übergangsbestimmung vorsieht und darin die zu übertragenden Beträge ausdrücklich beziffert. Damit wird die Einmaligkeit des Vorgangs betont. Dieser hängt mit der Neubewertung der Goldreserven zusammen, welche nach der Aufgabe der Goldbindung des Frankens möglich wurde. Es ist davon auszugehen, dass die SNB in Zukunft ihre Gewinne aus der Bewirtschaftung der Währungsreserven im Rahmen der ordentlichen Gewinnverteilungsvorschriften ausschüttet. Im Gegensatz dazu würde die SVP-Initiative dem Parlament erlauben, bei Bedarf mit einer reinen Gesetzesänderung erneut Reserven aus der SNB auszugliedern. Die SNB braucht jedoch einen gewissen Bestand an Währungsreserven zur Führung der Geld- und Währungspolitik. Zudem würde das Ausgliedern von SNB-Reserven auf Wunsch des Parlaments die Unabhängigkeit der SNB einschränken. Schliesslich würde der in der Initiative vorgeschlagene Absatz 3a in direkter Konkurrenz zur Gewinnverteilungsregel nach Artikel 99 Absatz 4 BV stehen, wonach zwei Drittel des Reingewinns der SNB den Kantonen zusteht.

Sollte die SVP-Initiative oder andere Initiativen zur Verwendung der Goldreserven im gleichen Zeitraum zu Stande kommen, würden diese dem bundesrätlichen Vorschlag für eine Übergangsbestimmung zu Artikel 99 BV in der gleichen Abstimmung gegenübergestellt. Die bundesrätliche Übergangsbestimmung hätte in diesem Fall den Charakter eines Gegenvorschlags.

1.1.2.3.2 Motion Christlichdemokratische Fraktion: Nationalbankgold für das IKRK

Die Motion beauftragt den Bundesrat, einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten, wonach ein Drittel der Einnahmen aus dem Verkauf von überschüssigen Goldreserven der Nationalbank der Finanzierung von Einsätzen des Internationalen Komitees vom Roten Kreuz (IKRK) in Krisen- und Kriegsgebieten zugute kommen.

Diese Motion sieht die Verwendung eines Teils der nicht mehr benötigten Goldreserven der SNB auf Gesetzesstufe vor. Sie könnte sich somit grundsätzlich auch auf die vom Bundesrat vorgeschlagene Übergangsbestimmung zur Goldverwendung stützen.

Aus der Begründung der Motion geht jedoch hervor, dass sich der Vorstoss auf denjenigen Teil der von der SNB nicht mehr benötigten Goldreserven bezieht, welchen der Bundesrat als Kapital für die Stiftung solidarische Schweiz einsetzen will. Die Motion der CVP würde damit die Idee einer Stiftung, wie sie der Bundesrat realisieren will und wie sie in der 1998 durchgeführten Vernehmlassung von einer Mehrheit unterstützt worden ist, verunmöglichen.

1.2 Die Idee der Stiftung

1.2.1 Einleitung

Die Stiftung solidarische Schweiz reiht sich in die Linie der grossen humanitären Werke ein, welche nach dem Zweiten Weltkrieg geschaffen worden sind. Das Projekt stellt einen politischen Akt dar, mit welchem die Schweiz ihrer Dankbarkeit für 150 Jahre Frieden und Demokratie Ausdruck verleiht. Sie drückt damit ihren Willen aus, die humanitäre Tradition des Landes zu erneuern und der Solidarität, welche im In- wie im Ausland bedroht ist, wieder Impuls und Gehalt zu verschaffen.

Die schmerzvolle Erfahrung des Zweiten Weltkrieges und des Holocaust hat bei der internationalen Gemeinschaft die Überzeugung gefördert, dass Massnahmen zu treffen sind, damit sich solche Verbrechen nie wiederholen können. Die Schaffung der UNO, des Europarates oder der Menschenrechtskonvention sind Ausdruck dieser Erkenntnis. Zu diesen Anstrengungen hat auch die Schweiz ihren Beitrag geleistet.

Zum 50. Jahrestag des Endes des Zweiten Weltkrieges erklärte der damalige Bundespräsident Kaspar Villiger am 7. Mai 1995 vor der Bundesversammlung: *«Das Verschontsein vom Krieg auferlegt uns die besondere moralische Verpflichtung, unseren Beitrag dazu zu leisten, dass nicht mehr geschehen kann, was im Umfeld des*

Zweiten Weltkriegs geschehen ist. Auch wir sind gefordert. Dies gebietet sowohl die Solidarität mit Europa und der Welt als auch unser nationales Eigeninteresse.»⁶

Das 150-jährige Bestehen des Bundesstaates, der Demokratie und des Friedens hat uns Anlass gegeben, unserer Dankbarkeit für diese Vergangenheit Ausdruck zu geben, aber auch eine Standortbestimmung über die innenpolitische Situation der Schweiz und ihren Platz in der Welt vorzunehmen.

Unser Land ist nicht Mitglied der Vereinten Nationen. Der Anteil seines öffentlichen Budgets, welchen es für Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe einsetzt, wird von einigen Ländern angesichts unseres Wohlstandes als ungenügend empfunden. Die internationale Gemeinschaft erwartet von unserem Land eine stärkere Mitwirkung bei der Lösung von Problemen, welche Solidarität verlangen.

Am Wendepunkt zum 21. Jahrhundert sind der Wille und die Bereitschaft bedroht, sich gegenüber Benachteiligten, die keinen Platz in unserer Gesellschaft finden, solidarisch zu verhalten. Sowohl äussere als auch innere Faktoren wecken bei einem Teil der schweizerischen Bevölkerung Unverständnis und Unsicherheit. Unser Land hat sich im Zusammenhang mit der Globalisierung der Wirtschaft einem wachsenden Wettbewerbsdruck zu stellen und sich mit den politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Umwälzungen auseinander zu setzen, die Europa seit 1989 erlebt. Seit dem Ende des Ost-West-Gegensatzes wird in der Schweiz auch der Wert der Neutralität relativiert.

Innenpolitisch sieht sich die Schweiz wie andere Industrieländer mit sozialen Problemen konfrontiert – sie äussern sich in Langzeitarbeitslosigkeit und sozialer Marginalisierung. Die international geäusserte Kritik an der Schweiz und ihrer Rolle im Zweiten Weltkrieg hat in unserem Land zusätzlich zu einem Klima der Unsicherheit und des Zweifels beigetragen. Diese Verunsicherung eines Teils der Bevölkerung kann zu Entsolidarisierung, zum Rückzug auf sich selbst und zu Misstrauen gegenüber den politischen und wirtschaftlichen Institutionen führen.

Der Bundesrat ist davon überzeugt, dass das Projekt Stiftung solidarische Schweiz dazu beizutragen vermag, die Solidarität wieder zu einer Leitlinie unserer Identität und unseres nationalen Zusammenhaltes zu machen.

1.2.2 Der Kerngedanke – Solidarität

Ausgangspunkt der Stiftungsidee bildet der Gedanke der Solidarität. Solidarität ist ein gesellschaftlicher Grundwert, der sich in verschiedensten Dimensionen unseres Lebens und unserer gemeinsamen Geschichte erkennen lässt. Er manifestiert sich in der gewachsenen Struktur unseres Bundesstaates, er zeigt sich in den Errungenschaften unseres Sozialstaates, er kommt aber auch auf nationaler und internationaler Ebene in den zahlreichen privaten Initiativen und den Aktionen der öffentlichen humanitären Hilfe zum Ausdruck.

In der alten Eidgenossenschaft äusserte sich die politische Solidarität der Stände im Grundsatz, den bedrängten Bundesgenossen zu Hilfe zu kommen. Aus diesem Solidaritätsbund souveräner Stände wurde mit der Gründung des Bundesstaates 1848 eine Solidargemeinschaft des Schweizer Volkes geschaffen. Die Verfassung von

⁶ Rede des damaligen Bundespräsidenten Kaspar Villiger vor der Bundesversammlung am 7. Mai 1995.

1848 bestimmte unter den Bundeszwecken die «Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt»⁷; die neue Verfassung nennt in der Präambel das Bestreben, «den Bund zu erneuern, um Freiheit und Demokratie, Unabhängigkeit und Frieden in Solidarität und Offenheit gegenüber der Welt zu stärken»⁸. Solidarität ist ein Eckwert der schweizerischen Gesellschaft in ihrem nationalen Zusammenhalt verschiedener Landes- und Sprachregionen sowie Minderheiten.

Das schweizerische Sozialwesen ist im Gehäuse eines föderalistischen und liberalen Staates entstanden, was sich in der Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden und im Subsidiaritätsprinzip (Primat der Eigenverantwortung und der privaten Vorsorge vor der Unterstützung durch die öffentliche Hand) widerspiegelt. Sozialversicherungen, Sozialhilfe und sozialpolitische Interventionen des Staates wie Stipendien, Kinderzulagen oder Gesundheitsförderung bilden den institutionellen Kern der sozialen Solidarität in der Schweiz. Die Stiftung kann dazu beitragen, im Gefüge dieser bestehenden gesellschaftlichen Solidarität neue Ansätze, insbesondere in Bezug auf neuartige Formen sozialer Marginalisierung, zu entwickeln.

Solidarisches Handeln auf lokaler Ebene durch den Einsatz von Freiwilligen, durch die Kirche oder durch private Hilfswerke ist historisch der staatlichen sozialen Sicherheit vorausgegangen und stellt auch heute noch ein wichtiges Element der Solidarität in unserem Land dar. Die schweizerische Bevölkerung zeigte sich immer wieder sehr grosszügig gegenüber Spendenaufrufen für humanitäre Einsätze nach Katastrophen oder Konflikten. Die Sammelergebnisse der Glückskette und die Unterstützung des Roten Kreuzes in sämtlichen Landesteilen sind Zeichen dieser Bereitschaft zu Solidarität. Durch die Unterstützung spontaner Solidaritätsaktionen signalisiert die Schweizer Bevölkerung auch ausserhalb der institutionellen Sozialnetze ihre Hilfsbereitschaft.

Die wachsende Internationalisierung der Lebensverhältnisse macht internationale Solidarität nötiger denn je, dies gilt insbesondere angesichts der immer breiteren Kluft zwischen armen und reichen Nationen. Armut, Verwahrlosung, Kriegselend oder ökologische Fehlentwicklungen – wo immer solche Entwicklungen auftreten, gehen sie die Schweiz und alle anderen Staaten dieser Welt etwas an.

Die Schweiz hat eine lange Tradition aktiv geübter internationaler Solidarität. Dabei hat sie sich immer wieder mit grossem Elan zu ausserordentlichen Taten bereit gefunden. Zu nennen ist hier zum Beispiel die Idee des Internationalen Roten Kreuzes, welche bis heute segensreich nachwirkt und so aktuell bleibt wie vor über 130 Jahren. Dazu gehört auch die Entwicklung des humanitären Völkerrechts, an dessen Entwicklung die Schweiz als Depositarstaat der Genfer Konventionen wesentlich beteiligt war und weiterhin ist. Ebenfalls zu erwähnen ist die «Schweizer Spende» für Kriegsoffer in den Jahren 1945–48. Die Entwicklungszusammenarbeit und die humanitäre Hilfe, deren Qualität und Effizienz international Anerkennung finden, sowie die zahlreichen Einsätze des Schweizerischen Katastrophenhilfskorps seit seiner Gründung im Jahre 1973 können ebenso angeführt werden wie die rasche und grosszügige Hilfeleistung an die Staaten Zentral- und Osteuropas nach dem Ende des Kalten Krieges.

Solch grosszügige Gesten internationaler Solidarität, wie sie nur alle paar Jahre oder Jahrzehnte möglich sind, haben das Ansehen der Schweiz und ihren Ruf als solida-

⁷ Bundesverfassung vom 29. Mai 1874, Art. 2

⁸ Bundesverfassung vom 18. April 1999, Präambel

risch gesinntes Land weltweit gemehrt. Die Stiftung solidarische Schweiz ist würdig, in diese Reihe weitreichender Projekte einzutreten.

Grosszügig gelebte Solidarität erlaubt der Schweiz nicht nur, Bedürftigen in Not und Armut zu helfen, sie setzt damit auch ein Zeichen der Solidarität gegenüber anderen Staaten, vor allem denjenigen Westeuropas, welche sich ihrerseits auf internationaler Ebene namhaft engagieren. Diesen Aspekt solidarischen Verhaltens gegenüber anderen Staaten darf die Schweiz, welche Organisationen wie der UNO, der Europäischen Union oder der NATO ferngeblieben ist, nicht unterschätzen. Zwar ist der internationalen Staatengemeinschaft bewusst, dass die Schweiz beispielsweise mit dem System der Vereinten Nationen eng zusammenarbeitet und dabei bedeutende finanzielle Leistungen erbringt; in Kenntnis unseres Wohlstands wie auch unserer institutionellen Abstinenz zählt sie aber ganz besonders auf die tatkräftige Mitwirkung unseres Landes bei der Lösung von Problemen, welche internationale Solidarität erfordern. Die Schweiz würde mit der Stiftung zweifellos auch international ein weithin sichtbares und hochwillkommenes Zeichen setzen.

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges bildete die Solidarität während Jahrzehnten eine der vier aussenpolitischen Grundmaximen der Schweiz: Neutralität, Disponibilität, Universalität und Solidarität. In seinem Bericht von 1993 zur Aussenpolitik in den Neunzigerjahren zeichnete der Bundesrat eine problem- und zielorientierte aussenpolitische Strategie auf, mit welcher traditionelle Grundmaximen in *«einem neuen aussenpolitischen Umfeld noch erhöhte Aktualität erlangen können. Dies gilt [...] für die Solidarität.»*⁹ Die Schaffung der Stiftung solidarische Schweiz brächte diese Anfang der 90er-Jahre konzipierte Politik des Bundesrates konkret und grosszügig zum Ausdruck.

Das Stiftungsprojekt knüpft an diese verschiedenen Traditionslinien der Solidarität in der Schweiz an. Solidarität basiert aber letztlich immer auf der Haltung und dem Handeln der einzelnen Bürgerin und des einzelnen Bürgers. Sie stützt sich auf einen in der Bevölkerung verbreiteten Gemeinsinn, welcher sich für die gesellschaftlich Benachteiligten einsetzt – dieser Gemeinsinn muss immer wieder erneuert und bekräftigt werden. Dazu bedarf es auch besonderer Instrumente und Finanzmittel. Der Bundesrat ist davon überzeugt, dass die Stiftung hier eine wichtige und innovative Rolle spielen kann.

1.2.3 Die Entstehung des Stiftungsprojektes

Im Kontext der öffentlichen Diskussion über unsere jüngere Vergangenheit sowie über unsere Rolle in der Welt waren Bundesrat und Parlament bestrebt, mehr Licht in diesen Abschnitt unserer Geschichte zu bringen. Sie traten dafür ein, dass mit grösstmöglicher Transparenz Wahrheit und Gerechtigkeit wieder hergestellt werden. Mit verschiedenen Massnahmen haben sie ihren Willen bekräftigt, die Diskussion über die Vergangenheit auszuweiten.

Zu den ersten Massnahmen gehörten die Einsetzung einer unabhängigen Expertenkommission von internationalen Historikern sowie die Formierung einer «Task Force Schweiz - Zweiter Weltkrieg», welche den Auftrag hatte, die Anstrengungen zur Aufarbeitung der Rolle der schweizerischen Regierung während des Zweiten Welt-

⁹ Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er-Jahren vom 29. November 1993, BBl 1994 I 153, 159.

krieges zu koordinieren. Mit der Schaffung des Volcker-Komitees haben auch die Wirtschaftskreise einen Beitrag zu den internationalen Anstrengungen zu Gunsten der Opfer des Nazismus geleistet. Mit der Errichtung eines von Banken, Unternehmen sowie der Schweizerischen Nationalbank geäußerten «Schweizer Fonds zu Gunsten bedürftiger Opfer des Holocaust/Shoa», wurde die finanzielle Einzelhilfe an die bedürftigen Überlebenden der nazistischen Verfolgung sowie ihre Nachkommen gewährleistet.

Auf Initiative des Nationalbankpräsidenten hin, hat eine Delegation des Bundesrates die Idee geprüft, eine Solidaritätsstiftung zu schaffen und sie aus dem Erlös des Verkaufes eines Teils der überschüssigen Goldreserven der Nationalbank zu finanzieren. Eine kleine Gruppe hoher Beamter hat ein Konzept erarbeitet, welches vom Bundesrat genehmigt und am 5. März 1997 vom damaligen Bundespräsidenten Arnold Koller vor der Vereinigten Bundesversammlung vorgestellt wurde.

In seiner Rede betonte Bundesrat Koller, dass *«die eigentliche Antwort auf die staatspolitische und moralische Aufarbeitung unserer Vergangenheit die Solidarität ist»*. Auf der Suche nach der historischen Wahrheit forderte er dazu auf, *«zueinander Brücken der Versöhnung zu bauen, ... mit unserer Jugend den Dialog aufzunehmen, ... wachsam zu sein gegen jeden Anfang von Intoleranz und Rassismus. (...) Der Schutz der allgemeinen Menschenwürde (muss) in jeder Hinsicht Vorrang haben.»* Zum Schluss seiner Rede hielt der Bundespräsident fest, der Bundesrat wolle *«nicht nur zurück-, sondern auch nach vorne blicken»*. Deshalb habe dieser beschlossen, *«ein breit angelegtes Werk der Solidarität zu schaffen»*:

«Wenn wir ein echtes Zeichen der Bekräftigung der humanitären Tradition der Schweiz und der Dankbarkeit für das Verschontwerden in zwei Weltkriegen setzen wollen, wenn wir zum Andenken an jene, die vor 50 Jahren unsäglich gelitten haben, etwas Grosses tun wollen, wenn wir den heute so stark gefährdeten Gedanken der Solidarität und des Gemeinnsinns im In- und Ausland mit neuer Substanz füllen wollen, dann müssen wir etwas bewirken, was das Leid von heute und morgen zu lindern vermag – aus innerer Überzeugung, als Willensakt eines selbstbewussten Landes.

*In diesem Sinne hat der Bundesrat im Einvernehmen mit der Nationalbank – und mit Blick auf das Jubiläumsjahr 1998 – die Idee «Schweizerische Stiftung für Solidarität» entwickelt. Zweck der Stiftung wäre die Linderung schwerer menschlicher Not im In- und Ausland. Die Stiftung soll mit dem Ertrag aus der Bewirtschaftung jenes Teils der Goldbestände der Nationalbank finanziert werden, der nach der notwendigen Reform der Geld- und Währungsverfassung für andere öffentliche Zwecke zur Verfügung stehen wird. Zu denken ist an ein Stiftungsvermögen in der Größenordnung von etwa sieben Milliarden Franken. Die Stiftung würde die entsprechenden Goldbestände marktkonform bewirtschaften. Bei einer sorgfältigen Bewirtschaftung könnte im längerfristigen Durchschnitt mit jährlichen Erträgen in der Größenordnung von einigen hundert Millionen Franken gerechnet werden, wobei sie je zur Hälfte im In- und Ausland zu verwenden wären. Zu denken ist an Opfer von Armut und Katastrophen, von Genoziden und anderen schweren Menschenrechtsverletzungen, selbstredend auch an jene von Holocaust und Shoa.»*¹⁰

¹⁰ Rede des damaligen Bundespräsidenten A. Koller vor der Vereinigten Bundesversammlung am 5. März 1997.

1.2.4 Konkretisierung des Stiftungsprojektes

1.2.4.1 Vorarbeiten

Im April 1997 wurde eine interdepartementale Steuergruppe mit den vorbereitenden Arbeiten für die Stiftung betraut. Unter der Leitung von alt-Nationalratspräsident Ulrich Bremi und dem Berner alt-Regierungsrat Hermann Fehr wurden zwei Arbeitsgruppen eingesetzt und mit der Ausarbeitung eines Konzeptes über die Finanzierung und Vermögensbewirtschaftung der Stiftung sowie die Stiftungsaktivitäten beauftragt.

Im Sommer 1997 führten beide Arbeitsgruppen breite Konsultationen mit allen vom Projekt betroffenen Schweizer Kreisen durch. Auf Grund dieser Hearings konnten die Arbeitsgruppen Informationen über die Bedürfnisse und Erwartungen im Hinblick auf die Tätigkeit, die Finanzierung und das Funktionieren der künftigen Stiftung zusammentragen. Darüber hinaus haben die Mitglieder der Arbeitsgruppen selbst Vorschläge zu möglichen Tätigkeitsbereichen der Stiftung erarbeitet.

Die Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Hermann Fehr schlug folgende Stiftungsaktivitäten vor: Verhüten von Armut und Gewalt, Fördern der Zukunftschancen von Kindern und Jugendlichen, Wiederaufbauen von zerstörten oder funktionsunfähigen Gemeinschaftsstrukturen, Mitwirken beim Prozess der Verständigung und Versöhnung. Die Arbeitsgruppe sah drei Instrumente für die Stiftungstätigkeit vor: die Unterstützung von Projekten mit langfristiger Wirkung, die Finanzierung von Sofortaktionen und die Verleihung eines Solidaritätspreises.

Im Hinblick auf die Finanzierung der Stiftung schlug die Arbeitsgruppe unter dem Vorsitz von Ulrich Bremi vor, einen Teil der überschüssigen Goldreserven der SNB im Gegenwert von rund sieben Milliarden an die Stiftung zu übertragen und die Stiftungsaktivitäten durch den Erlös aus der Bewirtschaftung dieses Kapitals zu finanzieren.

Der Bundesrat hat diese Vorschläge geprüft und die eingeschlagene Stossrichtung an seiner Sitzung vom 29. Oktober 1997 gutgeheissen. Er hat das EFD beauftragt, ihm den Entwurf zu einem Gesetz und zu einer Botschaft vorzulegen.

Am 22. Juni 1998 genehmigte der Bundesrat den Entwurf des Gesetzes und des dazugehörenden erläuternden Berichtes zuhanden des Vernehmlassungsverfahrens. Auf der Grundlage der Vorschläge der Arbeitsgruppen und der Steuergruppe präzierte er aber die Aufgaben der Stiftung wie folgt¹¹: Die Stiftung bekämpft die Folgen existenzieller Not und fördert die Fähigkeit zur Übernahme von Eigenverantwortung; sie setzt sich gegen Ausgrenzung und für Integration sowie für die Verwirklichung der Menschenrechte ein; sie schafft Entwicklungsmöglichkeiten für benachteiligte Kinder und Jugendliche; sie trägt zu Verständigung und Versöhnung bei und fördert das einvernehmliche Zusammenleben; sie hilft beim Aufbau funktionsfähiger Gemeinschaftsstrukturen; sie trägt zur Verhinderung von Völkermord, von gewaltsamen Auseinandersetzungen und von Folter sowie zur Überwindung derer Folgen bei und unterstützt Projekte zu Gunsten deren Opfer.

¹¹ Entwurf und Erläuternder Bericht des Bundesgesetzes über die Stiftung solidarische Schweiz zuhanden des Vernehmlassungsverfahrens vom 22. Juni 1998.

1.2.4.2 Vernehmlassungsverfahren

Das Vernehmlassungsverfahren dauerte von Juli bis Mitte September 1998. Neben den Kantonen, Gemeinden und Parteien richtete sich die Vernehmlassung an einen sehr weiten Kreis von Organisationen und Institutionen. Ausserdem haben verschiedene Organisationen spontan zum Projekt Stellung genommen. Die Resultate der Vernehmlassung wurden im November 1998 veröffentlicht¹².

Die Idee einer Stiftung solidarische Schweiz hatte in der Vernehmlassung ein überwiegend positives Echo erhalten. Die Mehrheit der Vernehmlassenden anerkannte die Notwendigkeit, den Solidaritätsgedanken im Innern und nach aussen zu verstärken. Das Projekt wurde begrüsst als ein Zeichen der Dankbarkeit für 150 Jahre Frieden und Demokratie. Die Vernehmlassenden begrüsst insbesondere die Leitlinien Prävention und Zukunftsorientierung, welche dem Stiftungskonzept zu Grunde liegen. Kritisch haben sie sich über den Zeitpunkt und die Umstände der Projekt lancierung geäussert.

Ein Kanton, einige Gemeinden, die SVP, die Freiheitspartei, die Schweizer Demokraten, die EDU, einige Organisationen, die dem Vorort angeschlossen sind, sowie der Schweizerische Gewerbeverband lehnten die Vorlage aus aussenpolitischen, aus finanzpolitischen sowie aus prinzipiellen Gründen als Ganzes ab.

Was den Zweck und die Aufgaben der Stiftung betrifft, zeichneten sich im Spektrum der Vernehmlassungsantworten der Befürworter vier Trends ab. Einige Kantone, eidgenössische Kommissionen, die SPS, die Grünen sowie die Mehrheit der Hilfswerke und NGOs begrüsst die Breite der vorgeschlagenen Aufgaben und die daraus resultierende Flexibilität der Stiftung. Mehrere Kantone und Gemeinden, die Nationalbank, die FDP, die CVP, die LPS sowie Vertreter der Wirtschaft, einschliesslich des Gewerkschaftsbunds, traten dafür ein, der Stiftung durch eine Beschränkung auf einige Aufgabengebiete ein schärferes Profil zu verleihen. Ein Teil dieser Vernehmlassenden hat keine konkreten Vorschläge folgen lassen. Ein weiterer Teil verlangte, den Stiftungszweck auf den Bereich Kinder und Jugendliche zu konzentrieren. Wieder andere Stimmen plädierten dafür, dass sich die Stiftungsaktivitäten schwergewichtig auf den Kampf gegen die Armut in der Schweiz sowie auf die Unterstützung von Kindern und Jugendlichen im Ausland erstrecke.

Folgende Aspekte wurden durch die Vernehmlassenden kontrovers beurteilt: die Notwendigkeit einer Verfassungsgrundlage für die Goldübertragung von der SNB an die Stiftung, die Verteilung der Mittel an Projekte im In- und Ausland, die Finanzierung von Soforthilfe durch die Stiftung, die Verleihung eines Solidaritätspreises sowie die Aktivitäten der Stiftung zu Gunsten von Opfern des Holocaust.

Von allen Befürwortern des Projektes wurden die Handlungsgrundsätze der Stiftung anerkannt, nämlich dass sie nur Projekte und nicht Einzelpersonen unterstützt, dass sie selbst nicht operativ tätig wird, dass sie langfristig handelt und dass ihre Tätigkeit eine Ergänzung zu staatlichen und privaten Aktivitäten darstellt und diese nicht ersetzt.

Im Lichte dieser Vernehmlassungsergebnisse hat der Bundesrat am 15. März 1999 die Leitlinien für das Gesetz gutgeheissen. Insbesondere wurden die Aufgabenschwerpunkte reduziert und unter dem Leitgedanken der Prävention auf die drei Fel-

¹² Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf des Bundesgesetzes über die Stiftung solidarische Schweiz vom 25. November 1998.

der Armut, Gewalt und Aufbau von Gemeinschaftsstrukturen konzentriert. Auf spezielle Schwerpunkte während der Aufbauphase ist verzichtet worden. Es wurde vorgesehen, dass die Stiftung im Aufgabenfeld Gewalt insbesondere Projekte unterstützt, welche die Prävention von Genoziden und deren Opferhilfe bezwecken – jedoch ohne bestimmte Opfergruppen im Gesetz oder in der Botschaft explizit aufzuführen. Es wurde ausserdem festgelegt, dass die Stiftung im Rahmen ihrer Tätigkeit darauf achtet, Zukunftsperspektiven für Kinder und Jugendliche zu eröffnen. Hingegen hat der Bundesrat dem Anliegen einiger Vernehmlassenden nicht entsprochen, eine ausschliessliche Schwerpunktbildung zu Gunsten notleidender Kinder vorzunehmen. Was die Leistungen der Stiftung anbelangt, hat er die Vorschläge für die Vernehmlassung in dem Sinne angepasst, dass nur in ausserordentlichen Notsituationen Soforthilfe geleistet werden soll. Das Finanzierungsmodell wurde unverändert übernommen.

Der Entwurf zum Gesetz und der dazugehörenden Botschaft sind im Frühling 1999 gemäss diesen Vorgaben angepasst worden.

1.3 Die Stiftung solidarische Schweiz

1.3.1 Der Zweck und der Leitgedanke

Der Bundesrat beabsichtigt, mit der Stiftung solidarische Schweiz ein Instrument zu schaffen, welches die Solidarität in der Schweiz und im Ausland zu stärken hilft. Es ist der Zweck der Stiftung, jenen Personen eine menschenwürdige Zukunft zu ermöglichen, welche Opfer von Armut, Not und Gewalt geworden sind oder noch deren Opfer werden könnten.

Bei der Erfüllung und Umsetzung ihres Zweckes orientiert sich die Stiftung am Leitgedanken der Prävention. In erster Linie will sie mit ihrer Tätigkeit darauf hinwirken, dass keine neuen Armut- und Gewaltsituationen entstehen. Ihre Arbeit ist zukunftsorientiert und auf Langfristigkeit ausgerichtet. Dementsprechend soll die Stiftung die ihr zur Verfügung gestellten Mittel zunächst während 30 Jahren nutzen können. Diese Nutzungsdauer kann auf dem Wege der Gesetzgebung verlängert werden (*Art. 23 Abs. 2 und 3*).

Die Stiftung soll unter anderem Projekte unterstützen, welche solidarisches Handeln unter den verschiedenen Bevölkerungsgruppen zum Entfalten bringt. Solidarität als Grundwert unserer Geschichte soll in der Stiftung solidarische Schweiz fest verankert werden und in ihrem Namen klar zum Ausdruck kommen.

1.3.2 Die Aufgaben

1.3.2.1 Aufgabenfelder

1.3.2.1.1 Übersicht

Der Aufgabenartikel präzisiert und konkretisiert den Stiftungszweck. Die Festlegung der Aufgabenfelder wurde vom Bundesrat auf der Grundlage einer Evaluation der Bedürfnisse, welche nach sehr breiten Konsultationen aller interessierten Kreise in der Schweiz erstellt wurde, sowie unter Berücksichtigung der im In- und Ausland

bestehenden Instrumente vorgenommen. Er sieht für die Stiftung drei Hauptaufgaben vor (vgl. Art. 3 Abs. 1 Bst. a-c):

Sie trägt zur Verhütung der Ursachen und zur Linderung der Folgen von Armut und Ausgrenzung bei. Sie begünstigt Integration und befähigt die betroffenen Personen zur Eigenverantwortung;

Sie trägt zur Verhütung der Ursachen und zur Linderung der Folgen von Gewalt, Menschenrechtsverletzung und Völkermord bei. Sie fördert das einvernehmliche Zusammenleben und unterstützt Verständigung und Versöhnung;

Sie hilft beim Aufbau von Strukturen einer funktionsfähigen und demokratischen Gesellschaft.

Armut und Gewalt sind beides kollektive Risiken, die das Leben eines Menschen in Würde gefährden. Die Verhütung von Armut und Ausgrenzung und die Förderung der selbstständigen Ausübung der Grundrechte und -verantwortungen, die Verhinderung individueller und kollektiver Gewalt in all ihren Formen und der Beistand an ihre Opfer bei der Überwindung von Verletzungen und Traumatismen – dies sind die beiden grundlegenden Aufgabenfelder der Stiftung.

Man kann nicht von Solidarität sprechen, wenn die Existenzgrundlagen und Grundrechte aller Bevölkerungsgruppen nicht gesichert sind. Die dritte Hauptaufgabe, welche der Bundesrat für die Stiftung vorsieht, verknüpft und trägt die beiden ersten thematischen Aufgaben.

Das Spektrum der Aufgabenfelder definiert den gesetzlichen Spielraum; mit seinen vierjährigen Tätigkeitsprogrammen nimmt der Stiftungsrat innerhalb dieses Spielraums Schwerpunktsetzungen vor. Das Tätigkeitsprogramm wird in Zusammenarbeit mit Fachpersonen und Betroffenen erarbeitet und bildet die Grundlage der stiftungsrätlichen Entscheidfindung über die Finanzierung der beantragten Projekte (vgl. Ziff. 1.3.4.2).

1.3.2.1.2 Armut

Die Verhütung von Armut umfasst heute nicht mehr nur die Existenzsicherung, sondern auch die Schaffung von Entwicklungsmöglichkeiten des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Zusammenlebens. Verursacht wird Armut oft durch die Kumulation verschiedener Benachteiligungen. Die Betroffenen geraten in einen nur schwer zu überwindenden Zustand der Machtlosigkeit und Unsicherheit, in welchem sie unfähig sind, ihre Grundrechte selbst auszuüben. Die Stiftung will daher mit ihrer Tätigkeit vor allem dazu beitragen, dass die betroffenen Personen die Fähigkeiten erlangen, ihre Lage in Eigenverantwortung zu verbessern (Hilfe zur Selbsthilfe).

Eine nationale Studie¹³ sowie verschiedene kantonale Untersuchungen zum Thema haben deutlich gemacht, dass Armut in der Schweiz – insbesondere in den Städten¹⁴ – ein wachsendes Problem darstellt. Besonders von Armut und Ausgrenzung bedroht sind Frauen, Alleinstehende, Ein-Eltern-Familien, kinderreiche Familien oder

¹³ Leu R., Burri S., Prieser Th., Lebensqualität und Armut in der Schweiz, Bern 1997.

¹⁴ Armut in den Städten und soziale Ausgrenzung, Schlussbericht des Instituts für gebaute Umwelt, Abteilung Architektur, ETHL, Dezember 1995, S. 25 ff.

Ausländerfamilien. Der Bundesrat sieht vor, dass sich das zukünftige Aufgabenfeld der Stiftung in erster Linie auf Aspekte der Armut erstreckt, die sich als Isolation und im weitesten Sinne als Bildungsdefizit manifestieren. Die Projekte könnten bewirken, dass den betroffenen Personen wieder ein Zugang zu sozialen Kontakten und öffentlichen Dienstleistungen eröffnet wird. Denkbar ist die Finanzierung von Impulsprogrammen, welche nach neuen Formen der sozialen Unterstützung in Bereichen suchen, wo staatliche Hilfe nicht möglich ist. Zielgruppe der Projekte sind beispielsweise Personen, welche unter mangelnder sozialer Integration leiden. Mit dem Ziel, der Jugendarbeitslosigkeit entgegenzuwirken, könnten mit Stiftungsmitteln auch Pilotprojekte im Gebiet der Ausbildung der Jugend realisiert werden. Ein weiteres Wirkungsfeld wäre die Förderung von Austauschprogrammen zwischen sprachlich und kulturell verschiedenen Jugendgruppen, welche den Erwerb zusätzlicher sozialer und sprachlicher Kompetenzen ermöglichen und dadurch den Zugang zu Ausbildung und die Chancen für eine Arbeitsstelle erleichtern. Schliesslich ist denkbar, dass die Stiftung Projekte finanziert, welche eine Eindämmung des funktionalen Analphabetismus (illettrisme)¹⁵ in der Schweiz bezwecken – mehr als 10 Prozent der Bevölkerung unseres Landes hat auf Grund dieses Phänomens nur eingeschränkten Zugang zu Information, Bildungsangeboten und öffentlichen Dienstleistungen.

Eine Ausbreitung der Armut ist auch im Ausland festzustellen. In einigen Teilen der Welt nimmt sie in einem dramatischen Ausmasse zu. In den vergangenen Jahren haben zunehmende Zerstörungen der natürlichen Umwelt, gesellschaftliche Umwälzungen, Epidemien und Konflikte sowie anschwellende Migrationenströme ein immenses Bedürfnis nach Leistungen im Bereich der langfristigen humanitären Hilfe entstehen lassen. Der Bundesrat sieht hier einen wichtigen Wirkungsbereich für die Stiftung. Zwischen der humanitären Hilfe oder Katastrophenhilfe einerseits und der Entwicklungszusammenarbeit andererseits erschliesst sich der Stiftung ein Tätigkeitsfeld, welches von der Schweizer Hilfe noch wenig abgedeckt wird. Die Stiftung könnte zum Beispiel Projekte unterstützen, welche zur Prävention von armutsbedingten Krankheiten beitragen. Die von ihr finanzierten Projekte könnten sich auch auf die vertriebene Bevölkerung erstrecken, welche die internationalen Hilfeanstrengungen nicht berücksichtigen konnte oder welche «vergessen» worden ist.

1.3.2.1.3 Gewalt

Diskriminierung, Rassismus, Ausbeutung, Vergewaltigung sowie Verfolgung, Folter, Krieg und Völkermord sind Steigerungen der individuellen und kollektiven Gewalt. Es ist eine Aufgabe der Stiftung, den Opfern dieser verschiedenartigen Formen der Gewalttätigkeit Hilfe zukommen zu lassen. Der Bundesrat erachtet auch die Förderung von Prozessen der kulturellen Verständigung und Versöhnung sowie der Einhaltung der Menschenrechte als Aktivitäten im Sinne der Stiftungsaufgabe.

Die Differenzierung der sozialen Gruppen in der schweizerischen Gesellschaft ist komplexer geworden und die individuellen Lebenssituationen sind mit Wandlungsprozessen konfrontiert. Die neuen gesellschaftlichen Verhältnisse haben einem allgemeinen Klima der Unsicherheit Vorschub geleistet. Im Zuge dieser Entwicklung

¹⁵ L'illettratie et société du savoir, OECD, Paris 1997. L'illettratie, économie et société, OECD, Paris 1995.

wurden alte Gewaltmuster verändert sowie neue aufgebrochen. Dazu gehören beispielsweise neue Generationenkonflikte, wachsender Rassismus oder intra- und interethnische Aggressionen.

Als flexibles Instrument kann die Stiftung dazu dienen, diesen Gewaltphänomenen frühzeitig vorzubeugen. Mit ihrer Unterstützung kann sie innovative Pilotprojekte ermöglichen, welche beispielsweise gegen die Ausbreitung der Gewalt in den Städten und Agglomerationen oder gegen inner-familiäre Gewalt gerichtet sind. Ein Arbeitsfeld eröffnet sich auch im Bereich der Bekämpfung von Diskriminierung und Rassismus. Es ist denkbar, dass sie diesen Gefahren mit Programmen vorbeugt, welche eine gezielte Integration der ausländischen Bevölkerung, die sich längerfristig in der Schweiz aufhält, anstreben. Ferner könnte die Stiftung Sensibilisierungs- und Informationskampagnen oder auf den Schulunterricht ausgerichtete Lehr- und Lernprogramme finanzieren, welche den Toleranzgedanken fördern. Ein weiteres Wirkungsgebiet, das sich die Stiftung mit wegbereitenden Pilotprojekten erschliessen könnte, stellt der Bereich der Prävention von zunehmender Gewaltbereitschaft von Jugendlichen dar. Die Stiftung könnte beispielsweise das einvernehmliche Zusammenleben und die Verständigung auch durch gezielte Unterstützung von Projekten aus dem Bereich des Sportes fördern.

Zahlreiche Regionen der Welt und Europas sind mit humanitären Krisen konfrontiert. In den letzten Jahrzehnten haben sich die Formen der gewaltsamen Auseinandersetzung gewandelt. Es wird allgemein eine Entwicklung weg von zwischenstaatlichen Konflikten und hin zu neuen Formen von ethnischen Auseinandersetzungen und Bürgerkriegen beobachtet, welche sich häufig quer zu den Staatsgrenzen ausdehnen. Diese Konflikte kennzeichnen eine lange Dauer, grosse Flüchtlingsbewegungen und ein hoher Anteil an zivilen Opfern. Ihre Ursachen liegen oft in den Bedingungen des sozialen Zusammenlebens. Die Strategien zu ihrer Bekämpfung sind daher nachhaltig und langfristig angelegt.

Die Erkenntnis, dass Völkermord nie wieder geschehen darf, stand am Anfang der Stiftungsidee. Die Unterstützung der Stiftung bei der Auseinandersetzung mit der gewalttätigen Vergangenheit kann präventiv helfen, neue Spannungen zu verhüten. Es entspricht daher der Zielsetzung der Stiftung, dass sie Projekte finanziert, welche einen Beitrag zur kollektiven Erinnerungsarbeit leisten. Denkbar ist auch die Unterstützung von Versöhnungsaktionen sowie die Förderung des Dialoges in ehemaligen Konfliktgebieten – mit dem Ziel, ein friedliches Zusammenleben der verfeindeten Parteien sowie ihrer nachkommenden Generationen zu unterstützen. Die Förderung der Verständigung und Versöhnung zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen kann zur Bewältigung einer gewalttätigen Vergangenheit und zur Verhütung von neuen Spannungen beitragen. Der bedeutenden Rolle der Frauen im Versöhnungsprozess ist mit der Förderung geeigneter Projekte Rechnung zu tragen.

Die Stiftung will auch dazu beitragen, die Folgen von Gewalt zu lindern. In Frage kommen insbesondere spezifische Rehabilitationsprogramme zu Gunsten von Frauen und Kindern, welche von Konflikten oft am meisten betroffen sind. Die von der Stiftung unterstützten Projekte könnten bezwecken, den Opfern durch psychologische Betreuung bei der Verarbeitung ihrer traumatischen Erlebnisse von Völkermord und Krieg zu helfen.

Ein weiteres Wirkungsgebiet der Stiftung eröffnet sich im Bereich der Ausbeutung von Kindern. Die Stiftung könnte Programme zur Vermeidung von Diskriminierung und Misshandlung von Kindern sowie zur Integration der Opfer in die Gesellschaft

finanzieren. Namentlich könnte sie Projekte gegen Kinderarbeit sowie zur Wiedereingliederung von Kindsoldaten in Zusammenarbeit mit den zuständigen schweizerischen und ausländischen Behörden sowie den Hilfswerken und internationalen Organisationen unterstützen.

1.3.2.1.4 Gemeinschaftsstrukturen

Die Probleme der Armut und der Gewalt haben ihre Ursachen häufig in fehlenden oder schwachen Gesellschaftsstrukturen. Daher stellt die Schaffung und Stärkung eines funktionierenden sozialen Umfeldes sowie lebendiger demokratischer Gemeinschaftsstrukturen einen wichtigen Aspekt der Prävention dar und fügt sich als tragendes Element in das Aufgabenspektrum der Stiftung ein. Eine funktionierende Gemeinschaftsstruktur sollte über die Grundausrüstung einer lokalen Verwaltung und Justiz, einer wirtschaftlichen Versorgung, eines Bildungs- und Gesundheitssystems, aber auch kultureller, sportlicher und sozialer Institutionen, Begegnungsstätten und Kontaktmöglichkeiten verfügen. Es entspricht der Aufgabensetzung der Stiftung, zum Aufbau dieser Strukturen beizutragen und allen den gleichen Zugang zu gewährleisten.

Im Zuge des Wandels der schweizerischen Gesellschaft werden die traditionellen sozialen Strukturen zusehends umgestaltet und aufgelöst, währenddem sich neuartige Formen der Zivilgesellschaft entwickeln. Die Intensivierung und Veränderung der Formen von Armut und Gewalt ist eng mit diesem Strukturwandel verknüpft. Mit ihrer Projektunterstützung soll die Stiftung dazu beitragen, dass die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben in der Schweiz für alle gewährleistet bleibt und dass Ausgrenzungs- oder Diskriminierungsprozesse verhindert werden. Mit ihren Programmen will die Stiftung beispielsweise in urbanen Gebieten die Formierung von Zivilgesellschaften des lokalen Lebens begünstigen, um damit zur Verhinderung von Problemquartieren beizutragen. Denkbar ist die projektbezogene Unterstützung von Kontaktstellen, Vereinigungen, kulturellen Gruppierungen oder Sportorganisationen, als Trägerinnen einer lebendigen, pluralistischen Gesellschaft. In Frage kommen auch stiftungsfinanzierte Projekte, welche das Ziel verfolgen, der Verarmung und Emigration in entvölkerten Landstrichen oder Bergtälern entgegenzuwirken.

In vielen Gebieten im Ausland, die von Konflikten und Krisen betroffen sind, werden die politischen und wirtschaftlichen Strukturen zerstört oder funktionsunfähig gemacht. Die Stiftung kann überall dort tätig werden, wo integrierende Zivilgesellschaften fehlen und «good governance» nicht gewährleistet ist – insbesondere in Ländern wo Demokratisierungsprozesse im Gange sind. Die Schweiz verfügt im Bereich der institutionellen Organisation über ein traditionsreiches, praktisches Fachwissen, das sie unter Berücksichtigung der jeweiligen lokalen und spezifischen Verhältnisse zugänglich machen kann. Die Stiftung könnte den Austausch von Kenntnissen, Erfahrungen und Kontakten zwischen der Schweiz und dem Ausland ermöglichen, etwa indem sie Projekte von Gemeindepartnerschaften fördert.

Der Aufbau und die Stabilisierung elementarer Organisationsformen in Politik, Wirtschaft, Kultur und Sport bildet die Zielsetzung der von der Stiftung finanzierten Programme. Diese sollen besonders in den Gebieten umgesetzt werden, welche bislang noch nicht in den Genuss von Schweizer Hilfe gelangt sind.

Mit der Finanzierung von Projekten könnte sich die Stiftung an der Schaffung rechtsstaatlicher Verhältnisse beteiligen – zum Beispiel indem sie die Unterweisung

von lokalen Verwaltungsbeamten oder Sicherheitskräften fördert. Sie könnte auch Projekte finanzieren, welche der gesamten Bevölkerung den gleichen Zugang zu Gesundheits- und Bildungssystemen ermöglichen.

Einen wichtigen Schritt zu einer friedlichen und stabilen Gesellschaft stellt nach Konflikten und Katastrophen auch der Wiederaufbau des kulturellen Erbes dar. Mit ihrer Unterstützung könnte die Stiftung dazu beitragen, dass sich die durch Krisen beschädigte kulturelle Identität einer Region wieder entwickelt und dass sich die Bindung der Bevölkerung zu ihrem Land und ihrer Kultur verstärkt.

1.3.2.2 Berücksichtigung von Kindern und Jugendlichen

Die Stiftung will in ihrer Tätigkeit der Situation der jungen Generation besonders Rechnung tragen. Dies entspricht in hohem Masse dem Leitgedanken der Prävention und der Zukunftsorientierung (vgl. Art. 3 Abs. 2).

Bei der Erfüllung ihrer Hauptaufgaben achtet die Stiftung insbesondere darauf, den Kindern und Jugendlichen Perspektiven und Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen.

Kinder und Jugendliche sind besonders stark von gesellschaftlicher Ausgrenzung, Ausbeutung und Gewalt bedroht. Die Stiftung will mit ihrer Tätigkeit insbesondere dazu beitragen, dass benachteiligte Kinder und Jugendliche aufwachsen können, ohne durch diese Risiken gefährdet zu werden. Da die Chancen und Zukunftsperspektiven der jungen Generation auf den Bedingungen der gesellschaftlichen Umwelt beruhen, ist ihre besondere Berücksichtigung keine isolierte Einzelaufgabe: Sie soll vielmehr im Sinne einer Maxime im Rahmen der Stiftungstätigkeit allgemein zum Tragen kommen.

1.3.3 Handlungsgrundsätze

1.3.3.1 Einleitung

Neben der Zweck- und Aufgabensetzung, welche die Wirkungsfelder der Stiftungsarbeit absteckt, wird das Konzept der Stiftung von Handlungsgrundsätzen markiert.

Für die Stiftungsarbeit sind fünf Handlungsgrundsätze wegweisend: Die Stiftung handelt komplementär zu den staatlichen und privaten Aktivitäten; sie stützt sich im Zuge ihrer Tätigkeit auf die Partnerschaft mit bestehenden Organisationen und Betroffenen; sie setzt ihre Mittel gleichgewichtig im In- und Ausland ein; sie achtet auf eine angemessene Berücksichtigung der Situation der Frauen; sie orientiert sich am Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung.

1.3.3.2 Komplementarität der Aufgaben der Stiftung gegenüber der staatlichen und privaten Tätigkeit

Die Tätigkeit der Stiftung soll jene des Staates ergänzen, nicht ersetzen.

Der Handlungsgrundsatz der Komplementarität lässt die Stiftung dort tätig werden, wo die bestehenden Anstrengungen des Staates nicht oder nicht mehr hinreichen.

Sie wird keine dem Staat durch das Gesetz überbundene Aufgaben und Leistungen übernehmen, weder auf Bundes-, Kantons- noch Gemeindeebene. Sie wird ebenso die Hilfswerke nicht konkurrenzieren. Der Bundesrat wird darauf achten, dass die Schaffung der Stiftung nicht zur Folge hat, dass die dem Staat zur Erfüllung seiner gesetzlichen Aufgaben zur Verfügung gestellten Mittel gekürzt werden. Die Stiftung setzt sich für diejenigen Gruppen von Personen ein, die durch die Maschen der sozialen Netze gefallen sind oder die keinen Zugang zu den bestehenden Hilfesystemen haben.

Der Bundesrat ist sich bewusst, dass die solidarischen Massnahmen insbesondere gegen neue Formen von Armut und Gewalt im institutionellen System lückenhaft sind. Obwohl staatliche und parastaatliche Organe heute – oft mit beschränkten Mitteln – in zahlreichen Gebieten tätig sind, bedarf es in vielen Bereichen einer verstärkten Solidarität. Mit der Stiftung solidarische Schweiz will der Bundesrat ein humanitäres Werk mit eigener Identität errichten; eine Institution, die ihre Schwerpunkte in Absprache mit ihren Partnern festlegen kann. Diese einmalige Gelegenheit, einen Teil der Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank zu verwenden, muss erlauben, ein unabhängiges Werk zu schaffen und nicht das Budget des Bundes zu äufnen. Das Wirkungsfeld der Stiftung wird sich nicht auf einen exklusiven Bereich beschränken. Die aktuellen und vor allem die zukünftigen Bedürfnisse sind so wichtig, dass die Stiftung mit ihren innovativen Beiträgen und ihrer Professionalität auf diese eingehen soll. Dieses neue Werk von Solidarität der Schweiz muss zukunftsgerichtet für die nächsten Jahrzehnte handeln und nicht auf punktuelle momentane Bedürfnisse reagieren.

Eine strikte Abgrenzung der Aktionen der Stiftung solidarische Schweiz von denen ihrer Partner in der Schweiz sowie der Verantwortlichen für Hilfe im Ausland kann nicht immer vorgenommen werden. Aus diesem Grund müssen ihre Aktionen nach Möglichkeit aufeinander abgestimmt werden. Der Bundesrat wird dem zukünftigen Stiftungsrat empfehlen, bei der Errichtung des Tätigkeitsprogrammes gewissenhaft auf diesen Grundsatz zu achten. Dieses Element wird der Stiftungsrat auch im Leistungsreglement zu integrieren haben, welches ebenfalls präzisieren muss, durch welche Kanäle die Stiftung Projekte unterstützen wird, sei dies im In- oder Ausland.

1.3.3.3 Partnerschaft mit öffentlichen und privaten Organisationen

Die Stiftung arbeitet partnerschaftlich mit öffentlichen und privaten Organisationen sowie den von ihren Tätigkeitsprogrammen betroffenen Gruppen zusammen.

Der Partnerschaftsgedanke manifestiert sich in der konkreten Stiftungstätigkeit. Da die Stiftung selbst nicht operationell tätig wird, stellt die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit bestehenden privaten und öffentlichen Organisationen ein zentrales Element des Stiftungskonzeptes dar. Sie wird Projekte unterstützen, welche von staatlichen und nichtstaatlichen Organisationen durchgeführt werden. Sie wird schon bei der Ausarbeitung ihrer Tätigkeitsprogramme (vgl. Ziff. 1.3.4.2) eng mit Partnerorganisationen sowie mit Betroffenen zusammenarbeiten und sich auf die Erfahrungen, die Kompetenzen und das vorhandene Fachwissen ihrer Partner stützen.

Die Stiftung will mit ihrer Projektfinanzierung nicht einseitig karitative Hilfe für Personen in Not leisten. Partnerschaft ist gelebte Solidarität und erfordert eine Ge-

gegenseitigkeit im Engagement der Beteiligten, aktive Eigenleistungen und eine Mitverantwortung der Empfangenden.

1.3.3.4 Gleichgewicht des Mitteleinsatzes im In- und Ausland

Die Stiftung setzt ihre Mittel gleichgewichtig im In- und Ausland ein.

Sowohl im In- wie auch im Ausland soll der Mitteleinsatz dazu dienen, einen Beitrag zu leisten, dass die Bevölkerungsgruppen, die von Armut und Gewalt bedroht sind, ein Leben in Menschenwürde führen können. Es wird Sache der künftigen Stiftungsorgane sein, die Mittel der Stiftung gleichgewichtig und ausgewogen im In- und Ausland einzusetzen. Dieses Gleichgewicht kann sich auch aus dem Mittel mehrerer Jahre ergeben.

1.3.3.5 Berücksichtigung von frauen- und gleichstellungsrelevanten Projekten

Die Stiftung achtet auf die angemessene Berücksichtigung von frauen- und gleichstellungsrelevanten Projekten.

Die Frauen sind besonders häufig von den Ereignissen und Prozessen betroffen, auf welche sich die Aufgabenfelder der Stiftung erstrecken. Tatsächlich zählen sie zu den Hauptleidtragenden von Armuts- und Gewaltsituationen – in vielen Ländern sind sie auch Opfer der Unterdrückung. Gleichzeitig werden sie im Rahmen der stiftungsfinanzierten Projekte beim Prozess der Problemlösung und -bewältigung eine wichtige Rolle spielen.

Die von der Stiftung unterstützten Projekte sollen die Zielsetzung verfolgen, die Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern zu fördern. Die Erfahrungen der Entwicklungszusammenarbeit zeigen, dass es erfolgreiche Lösungsansätze gibt, die die besondere Situation der Frauen in der Projektentwicklung, der Unterstützung und der Evaluation berücksichtigen.

1.3.3.6 Nachhaltige Entwicklung

Die Stiftung handelt nach dem Grundsatz der nachhaltigen Entwicklung.

Angesichts der die gegenwärtigen und künftigen Generationen bedrohenden Gefahren, kommt dem Begriff der nachhaltigen Entwicklung, einschliesslich sozialer, wirtschaftlicher und ökologischer Aspekte, bei der Umsetzung von Projekten, welche von der Stiftung finanziert werden, grundlegende Bedeutung zu.

1.3.4 Die Aufgabenerfüllung

1.3.4.1 Leistungen

1.3.4.1.1 Projektfinanzierung

Die Stiftung unterstützt mit dem Hauptteil ihrer Mittel Projekte ihrer Partnerorganisationen. Sie leistet keine Finanzhilfe an Einzelpersonen oder Personengruppen. Abgesehen von der projektgebundenen Unterstützung leistet sie auch keine Subventionen an Organisationen. Mit diesem Vorgehen unterscheidet sich die Stiftung von anderen Organisationen; sie muss eine Geldausschüttung nach dem Giesskannenprinzip vermeiden.

Der Stiftungsrat achtet darauf, dass mit den Finanzmitteln der Stiftung insbesondere innovative und langfristige Pilotprojekte realisiert werden.

1.3.4.1.2 Soforthilfe

Im gesamten nationalen und internationalen Hilfswesen gibt es immer wieder unerwartet eintretende Notsituationen, die ein sofortiges Handeln erfordern, für welche der Staat oder bestehende Hilfesysteme aber keine Finanzierungsgarantien leisten können – oder welche einige Zeit erfordern, bis die Unterstützung gesprochen werden kann. Da die Grundphilosophie der Stiftungstätigkeit auf Langfristigkeit und Nachhaltigkeit ausgerichtet ist, soll die Stiftung in diesen Situationen nur in ausserordentlichen Notsituationen und subsidiär aktiv werden. Voraussichtlich wird sich ihre Hilfstätigkeit in diesem Bereich vor allem im Ausland entfalten.

Diese Art von Finanzhilfe muss immer im Einklang mit dem Zweck und den Aufgaben der Stiftung stehen und kommt nicht langfristigen Projekten zugute. Sie ist keine Individualhilfe. Nur ein kleiner Teil des Budgets ist für diese Art der Hilfe bereitzustellen.

Die Stiftung muss in ausserordentlichen Notsituationen so unbürokratisch und so rasch wie möglich handeln können. Der Stiftungsrat richtet daher ein Verfahren ein, das innert kurzer Frist zu Entscheidungen über die Hilfeleistungen führen kann. Um zu vermeiden, dass die Stiftung Gesuche von allen Seiten erhält sowie um die Auswahl der Gesuche zu erleichtern, legt der Stiftungsrat im Leistungsreglement (*Art. 20*) Vergabekriterien fest.

1.3.4.1.3 Solidaritätspreis

Das Stiftungsgesetz sieht vor, dass die Stiftung periodisch, wenn möglich jedes Jahr, an Organisationen oder Institutionen aus dem In- oder Ausland einen Solidaritätspreis verleiht. Der Preis kann nicht an Einzelpersonen verliehen werden. Dadurch soll das Hauptgewicht in erster Linie auf ein Projekt und nicht auf die Initiative einer Einzelperson gelegt werden.

Die Preisverleihung erfolgt durch den Stiftungsrat auf Vorschlag einer internationalen Jury. Der Bundesrat empfiehlt dem zukünftigen Stiftungsrat, die Preissumme in der Höhe anderer prestigeträchtiger Preise in Europa anzusetzen und mit dem Betrag

von 1 Million Schweizer Franken zu dotieren. Es ist denkbar, dass die Preissumme auf mehrere auszuzeichnende Organisationen verteilt wird.

Der Preis hat symbolischen Charakter. Mit der Preisverleihung beabsichtigt die Stiftung, einem innovativen Projekt zu öffentlicher Anerkennung zu verhelfen und der damit geehrten Organisation einen substanziellen Finanzausschuss zukommen zu lassen. Die Vergabe des Solidaritätspreises bezweckt auch, zur Verbreitung des Fachwissens beizutragen, das bei der Projektumsetzung erworben worden ist. Schliesslich vermag die Preisverleihung auch mitzuhelfen, dass die Zielsetzungen der Stiftung in das Bewusstsein einer breiteren Öffentlichkeit gebracht werden.

1.3.4.2 Tätigkeitsprogramm – Schwerpunkte

Die im Gesetz festgelegten Aufgaben geben den Aktivitäten des Stiftungsrates einen allgemeinen Rahmen. Auf dieser Grundlage legt der Stiftungsrat alle vier Jahre ein Tätigkeitsprogramm fest, welches innerhalb des Aufgabendreiecks Schwerpunktsetzungen vornimmt. Es sind diese Schwerpunkte, welche die Identität der Stiftung veranschaulichen.

Der Stiftungsrat muss darauf achten, dass die Festlegung der Schwerpunkte sowie der Aktivitäten der Stiftung mit denen ihrer Partner koordiniert wird. Diese Koordination erfolgt durch einen gegenseitigen, regelmässigen und transparenten Informationsaustausch. Der Stiftungsrat wird in einem Fachgremium zusammen mit seinen Partnern eine Bedürfnisanalyse durchführen und die Schwerpunkte für das Tätigkeitsprogramm der Stiftung bestimmen. Der Stiftungsrat wird ebenfalls festlegen, wo die Stiftung bereits bestehende Leistungen sinnvoll ergänzen und wo sie andere innovative Wege gehen kann. Ihre Stärke liegt darin, dass sie Projekte ermöglicht, die sonst trotz wichtigem Bedarf nicht realisiert würden.

Einzig auf der Basis des Tätigkeitsprogrammes lädt der Stiftungsrat mit periodischen Ausschreibungen in der Schweiz und im Ausland Organisationen ein, konkrete Projekte zu unterbreiten. Der Stiftungsrat wird keine Projekte berücksichtigen, welche ausserhalb dieser Ausschreibungen vorgelegt werden. Die Ausschreibung von Projekten soll insbesondere auch kleineren Organisationen vor Ort erlauben, berücksichtigt zu werden. Das vom Stiftungsrat berufene Fachgremium beurteilt die eingegangenen Projektgesuche und legt sie dem Stiftungsrat zur Entscheidung vor.

Die Vergabe von Beiträgen erfolgt nach Massgabe eines Leistungsreglementes. Es regelt das konkrete Verfahren der Projektfinanzierung durch die Stiftung, etwa im Bereich des Abschlusses von Projektverträgen oder der Ergreifung von Massnahmen, falls die Projektdurchführung den Konditionen der Stiftung nicht entspricht.

1.3.5 Organisation

Die Organisation der Stiftung basiert auf dem Modell einer Stiftung des öffentlichen Rechts. Diese Rechtsform gewährleistet ihr genügend Unabhängigkeit und Flexibilität. Der Stiftungsrat erhält im Rahmen des Stiftungsgesetzes einen Handlungsspielraum, damit er die Stiftungstätigkeit vorausschauend den aktuellen Bedürfnisse anpassen und die Prioritäten unabhängig von politischen Sachzwängen setzen kann.

Die Organisation der Stiftung ist so zu gestalten, dass sie mit einem Minimum an Verwaltungsaufwand ein Maximum an Wirksamkeit und Transparenz erzielt. Die Aufgaben jedes Organs sind im Gesetz festgelegt. Der Stiftungsrat achtet auf eine angemessene Vertretung der Frauen in sämtlichen Stiftungsorganen.

Die Präsidentin oder der Präsident sowie die Mitglieder des Stiftungsrates werden vom Bundesrat ernannt. In Frage kommen für den Bundesrat Persönlichkeiten, die über berufliche und moralische Integrität sowie über fundierte Erfahrungen in einem die Stiftung betreffenden Bereich verfügen, sei es im Sozialwesen, im humanitären Bereich, in der Entwicklungszusammenarbeit oder im Bereich der Finanzen, der Bildung oder der Kultur. Die Mitglieder sollen auf Grund ihrer persönlichen Fähigkeiten und nicht auf Grund ihrer Mitgliedschaft bei bestimmten Institutionen oder Organisationen gewählt werden. Stiftungsratsmitglieder sollten auf Bundesebene keine politischen Mandate innehaben. Der Bundesrat achtet darauf, dass nach Möglichkeit eine Vertreterin oder ein Vertreter der Jugend Mitglied des Stiftungsrats ist.

Der Stiftungsrat kann Aufgaben an Ausschüsse delegieren. So kann er insbesondere einen Finanzausschuss bilden, der ihn in der Vermögensbewirtschaftung berät und die Aktivitäten der Vermögensverwalter kontrolliert.

Der Stiftungsrat wird von einer relativ kleinen, professionell organisierten Geschäftsstelle unterstützt, die von einer Direktorin oder einem Direktor geleitet wird. Die Geschäftsstelle agiert als Exekutivorgan der Stiftung. Der Stiftungsrat achtet darauf, dass die Stiftung über eine kostengünstige Administration verfügt und dass die Geschäftsstelle finanziell und personell optimal ausgestattet ist. Die Mittel der Stiftung sollen möglichst für die Leistungserfüllung im Sinne ihrer Aufgaben eingesetzt werden.

Die Stiftungsorgane können im Zuge ihrer Tätigkeit auch aussenstehende Fachleute beiziehen.

Für die Verleihung des Solidaritätspreises wird eine Jury bestellt. Sie setzt sich aus in- und ausländischen Persönlichkeiten zusammen und muss dem Stiftungsrat jedes Jahr eine oder mehrere Organisationen vorschlagen, die sich durch besonders innovative und dem Stiftungszweck entsprechende Projekte verdient gemacht haben.

1.3.6 Finanzierung

1.3.6.1 Stiftungskapital

Das Stiftungskapital wird aus dem Erlös von Goldverkäufen durch die SNB gebildet (*Art. 7*). *Artikel 23* präzisiert, dass die SNB der Stiftung den Erlös aus dem Verkauf von 500 Tonnen Gold, höchstens jedoch 7 Milliarden Franken überträgt. Nach dem Inkrafttreten des WZG auf den 1. Mai 2000 hat die SNB mit der schrittweisen, den Marktverhältnissen angepassten Veräusserung eines Teils ihres Goldbestandes bereits begonnen. Es ist vorgesehen, den Verkaufserlös prioritär der Stiftung zufließen zu lassen. Aus heutiger Sicht wird diese somit unmittelbar nach ihrer Errichtung bereits über einen bedeutenden Teil ihres Stiftungskapitals verfügen können. Das Gesetz schreibt vor, dass der reale Wert der der Stiftung von der SNB übertragenen Mittel langfristig erhalten bleiben muss (*Art. 8 Abs. 1*).

1.3.6.2 Vermögensbewirtschaftung

Der Stiftungsrat entscheidet über die Organisation der Vermögensbewirtschaftung. Er kann externe Vermögensverwaltungsgesellschaften mit dem Portfoliomanagement beauftragen. Möglich ist auch, dass die als verantwortlich bezeichnete Vermögensverwaltung zur Erfüllung ihrer Aufgaben weitere Vermögensverwaltungsgesellschaften bezieht.

Der Stiftungsrat ernennt einen Finanzausschuss, der aus Mitgliedern des Stiftungsrates besteht. Der Finanzausschuss arbeitet Vorschläge für die Anlagestrategie und die Richtlinien über die Vermögensverwaltung aus und berät den Stiftungsrat in allen die Bewirtschaftung des Vermögens betreffenden Fragen. Bei Bedarf können externe Fachleute beigezogen werden. Administrative Aufgaben werden durch die Geschäftsstelle wahrgenommen.

1.3.6.3 Anlagepolitik

Bei der Bewirtschaftung des Stiftungskapitals wird im längerfristigen Durchschnitt eine jährliche Rendite von real 5 Prozent angestrebt. Es wird davon ausgegangen, dass der Realwert der der Stiftung aus Goldverkäufen der SNB zufließenden Mittel erhalten bleibt. Hierbei müssen jedoch die Auswirkungen der Teuerung berücksichtigt und entsprechend ausgeglichen werden. Um dies zu erreichen, bedarf es einer vom Stiftungsrat zu bestimmenden Anlagestrategie sowie Richtlinien über die Vermögensbewirtschaftung, die sich auf die wissenschaftlichen Erkenntnisse der modernen Portfoliotheorie und die daraus gewonnenen praktischen Erfahrungen mit einem international diversifizierten Portfoliomanagement stützen. Dabei sind die Grundsätze einer umwelt- und sozialverträglichen Anlagepolitik so weit wie möglich zu berücksichtigen mit dem Ziel einer möglichst grossen Übereinstimmung zwischen der Stiftungstätigkeit und der Vermögensbewirtschaftung. Im Hinblick auf das in den Anlagerichtlinien näher zu umschreibende Anlageinstrumentarium sowie auf die für einzelne Anlagesegmente und -kategorien zu beachtenden Limiten können grundsätzlich die für die berufliche Vorsorge geltenden Anlagevorschriften (vgl. Verordnung vom 18. April 1984 über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge, BVV 2; SR 831.441.1) beigezogen werden.

1.3.6.4 Schaffung einer Ausgleichsreserve

Es ist zu betonen, dass die aus dem Stiftungsvermögen entstehenden Ausschüttungen nur durch eine Strategie erwirtschaftet werden können, die einen substanziellen Anteil des Portfolios in Aktien investieren wird. Für eine solche Anlagestrategie spricht auch die Langfristigkeit der anzulegenden Mittel, bzw. die Risikofähigkeit des Portfolios. Infolge der ungleichmässigen Entwicklungen an den Wertschriftenbörsen sind die Erträge von Jahr zu Jahr grösseren Schwankungen unterworfen. Es muss damit gerechnet werden, dass es auch Jahre mit einer Negativperformance gibt.

Die mehr oder weniger grosse Volatilität der Erträge lässt die Schaffung einer Ausgleichsreserve als zweckmässig erscheinen. Diese Ausgleichsreserve ist in Jahren mit überdurchschnittlich hohen Erträgen zu äufnen, während ihr in Jahren mit unterdurchschnittlichen Erträgen Mittel entnommen werden. Sie erlaubt der Stiftung

die Verwendung eines mehr oder weniger konstanten jährlichen Betrages. Einzelheiten werden in den vom Stiftungsrat zu bestimmenden Anlagerichtlinien geregelt (*Art. 14 Bst. e*).

1.3.7 Rechtspflege

Gemäss *Artikel 20 Absatz 2* entscheiden die Stiftungsorgane endgültig. Diese Bestimmung knüpft an die Regelung in *Artikel 4 Absatz 2* an, wonach auf die Leistungen der Stiftung kein Rechtsanspruch besteht. Zur Sicherstellung einer möglichst ungehinderten und effizienten Tätigkeit der Stiftung wurde der Rechtsweg ausgeschlossen.

1.3.8 Steuerrechtliche Behandlung

Gemäss Artikel 56 Buchstabe g des Bundesgesetzes vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG, SR 642.11) und Art. 23 Absatz 1 Buchstabe f des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG, SR 642.14) sind juristische Personen, die öffentliche oder gemeinnützige Zwecke verfolgen, für den Gewinn und das Kapital, die ausschliesslich und unwiderruflich diesen Zwecken gewidmet sind, von der Steuerpflicht befreit. Da die Stiftung solidarische Schweiz diese Kriterien erfüllt, dürfte einer Befreiung der Stiftung sowohl von der direkten Bundessteuer als auch von den direkten Staats- und Gemeindesteuern nichts im Wege stehen. Ein entsprechendes Gesuch wird von der Stiftung nach Bestimmung ihres Sitzes bei der zuständigen kantonalen Steuerverwaltung einzureichen sein.

Soweit auf den zukünftigen Erträgen des angelegten Stiftungsvermögens die Verrechnungssteuer erhoben wird, kann die Stiftung als Nutzungsberechtigte die Rückerstattung für sich geltend machen, wenn sie diese Einkünfte nach den für sie geltenden kaufmännischen Grundsätzen als Ertrag verbucht hat (Art. 24 des Bundesgesetzes vom 13. Oktober 1965 über die Verrechnungssteuer; SR 642.21).

1.3.9 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Mit der nachfolgend aufgeführten, teilweise als Postulat (Punkte 1–6) überwiesenen Motion (Punkt 7), sollte der Bundesrat die Aufgaben, die Arbeitsweise und die Kontrollmechanismen der Stiftung, insbesondere die Abgrenzung vom Schweizer Fonds zu Gunsten bedürftiger Opfer von Holocaust/Shoa, genau definieren.

- Motion Danioth (98.3034) vom 22. Januar 1998: «Erfolg versprechende Stiftung solidarische Schweiz»

Mit der Vorlage dieser Botschaft zum Bundesgesetz über die Stiftung solidarische Schweiz kann den Räten die Abschreibung des Postulates Danioth (Punkte 1–6), welches am 25. Juni 1998 überwiesen wurde, beantragt werden (die Motion [Punkt 7] ist noch hängig).

2.1 Übergangsbestimmung zu Artikel 99 der Bundesverfassung

Artikel 99 Absatz 4 der Bundesverfassung sieht vor, dass der Reingewinn der SNB zu mindestens zwei Dritteln an die Kantone geht. Nach heute wohl unbestrittener Auffassung wäre der Erlös aus der Veräusserung überschüssigen Goldes der SNB nach diesem Schlüssel zu verteilen. Der Bundesrat vertritt jedoch die Auffassung, dass diese Lösung einem ausserordentlichen und einmaligen Ertragsanfall, wie er sich durch die vorgesehene Liquidierung von Goldreserven abzeichnet, nicht angemessen wäre. Durch eine entsprechende Übergangsbestimmung in der Bundesverfassung (*Art. 197 Ziff. 1*) soll daher zu Gunsten des Bundesgesetzgebers erweiterter Handlungsspielraum geschaffen werden. Dementsprechend ermächtigt die vorgeschlagene Delegationsbestimmung den Gesetzgeber dazu, die Verwendung des Erlöses aus dem Verkauf von 1300 Tonnen Gold der SNB zu regeln. Dabei handelt sich genau um jene Menge, für die ein geld- und währungspolitisches Bedürfnis heute nicht mehr nachgewiesen ist (*vgl. Ziff. 1.1.1.2*). Zunächst soll im Rahmen des ebenfalls mit der vorliegenden Botschaft unterbreiteten Bundesgesetzes über die Stiftung solidarische Schweiz lediglich über $\frac{5}{13}$ der insgesamt verfügbaren Tonnage disponiert werden. Die Diskussion über die restlichen $\frac{8}{13}$ soll im Rahmen einer breit angelegten Vernehmlassung geführt werden. Der Bundesrat wird zu gegebener Zeit mit zusätzlichen Anträgen an die eidgenössischen Räte gelangen.

2.2 Bundesgesetz über die Stiftung solidarische Schweiz**2.2.1 1. Abschnitt: Rechtsform und Zweck***Artikel 1*

Absatz 1 errichtet eine öffentlich-rechtliche Stiftung unter dem Namen «Stiftung solidarische Schweiz».

Der Bundesrat beabsichtigt, die Stiftung solidarische Schweiz durch die Veräusserung eines Teils der Goldreserven der SNB zu finanzieren. Die Errichtung einer solchen Vermögens-Zweckbindung durch den Bund bedarf zwingend der formellgesetzlichen Grundlage und erfolgt unmittelbar mit dem Inkrafttreten des konstituierenden Rechtserlasses.

Mit der Wahl der Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Stiftung will der Gesetzgeber die Regelung auf das konkrete Stiftungsprojekt ausrichten. Im Unterschied zur privatrechtlichen Stiftung behält der Bund ein direktes Verfügungsrecht über die Zweckbindung. Gleichzeitig kann er dadurch die Aufsicht über die Stiftung und ihre Tätigkeit sicherstellen.

Die Rechtspersönlichkeit der Stiftung zieht grundsätzlich volle Rechts- und Handlungsfähigkeit sowie Partei- und Prozessfähigkeit nach sich. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Stiftung nur solche Rechtsgeschäfte tätigen darf, die zur Erfüllung ihres Stiftungszweckes gehören.

Nach *Absatz 2* muss sich der Sitz und damit auch die Verwaltung der Stiftung in der Schweiz befinden. Die Bestimmung des Stiftungssitzes und des Standortes der Ver-

waltung wird dem Stiftungsrat überlassen (*Art. 14 Bst. a*). Die Verwaltung braucht sich nicht zwingend am Sitz der Stiftung zu befinden.

Artikel 2

Absatz 1 formuliert die übergeordnete Zielsetzung der Stiftung: die Verstärkung der Solidarität im In- und Ausland. Die Stiftung will Prozesse unterstützen oder in Gang bringen, bei denen die Solidarität zwischen Menschen im Vordergrund steht.

Absatz 2 umschreibt den Zweck der Stiftung. Es wird festgelegt, gegen welche kollektiven Risiken die Stiftungstätigkeit sich richtet – gegen Armut, Not und Gewalt. Die Stiftung will diese Risiken verhüten und deren Folgen lindern. Mit dieser Formulierung wird der Leitgedanke der Prävention zum Ausdruck gebracht.

Absatz 3 weist die Stiftung an, mit ihrer Tätigkeit auch die Fähigkeit zur Übernahme eigener Verantwortung zu fördern. Die Stiftung will in gelebter Solidarität gemeinsam mit anderen dazu beitragen, dass den Betroffenen eine menschenwürdige Zukunft ermöglicht wird.

2.2.2

2. Abschnitt: Aufgaben und Aufgabenerfüllung

Artikel 3

Absatz 1 dieser Bestimmung konkretisiert und erläutert den in *Artikel 2* genannten Stiftungszweck anhand von Hauptaufgaben (vgl. *Ziff. 1.3.2*). Diese haben verbindlichen Charakter und sind mit Hilfe der übergeordneten Zweckbestimmung in *Artikel 2* auszulegen. Die Aufzählung entspricht keiner Prioritätenordnung. Mit den Hauptaufgaben werden der Stiftung die thematischen Achsen bezeichnet, an welchen sich ihre Tätigkeit ausrichten wird. Der Stiftungsrat wird innerhalb dieser Aufgabenfelder mit seinen Tätigkeitsprogrammen Schwerpunktsetzungen vornehmen (vgl. *Art. 18*).

Die drei Aufgabenfelder gehören letztlich zusammen. *Buchstaben a und b* weisen der Stiftung die zwei umfassenden Wirkungsbereiche Armut und Gewalt zu. Insofern der Aufbau von Gemeinschaftsstrukturen einer funktionsfähigen und demokratischen Gesellschaft eine zentrale Voraussetzung bildet, damit den Gefahren der Armut und der Gewalt präventiv vorgebeugt werden kann, bildet der *Buchstabe c* eine dritte, verknüpfende und tragende Komponente der Aufgabensetzung.

Absatz 2 legt eine allgemeinen Maxime der Stiftungstätigkeit fest. Der Stiftungsrat wird bei der Erstellung des Tätigkeitsprogrammes sowie bei der Auswahl der Projekte grundsätzlich darauf achten, dass die Stiftung einen Beitrag zur Eröffnung von Entwicklungsmöglichkeiten und Perspektiven der jungen Generation leistet. Hingegen ist die Bestimmung nicht einschränkend auszulegen in dem Sinne, dass sie zwingend auf jedes stiftungsfinanzierte Projekt anzuwenden ist oder dass sie die Stiftungstätigkeit auf eine bestimmte Zielgruppe einengt.

Artikel 4

Absatz 1 sieht vor, dass die Stiftung Projekte unterstützt (*Bst. a*), in ausserordentlichen Fällen subsidiär Soforthilfe leistet (*Bst. b*) sowie periodisch einen Solidaritätspreis vergibt (*Bst. c*). Damit sind die möglichen Leistungsformen abschliessend aufgezählt.

Unter den in *Buchstabe a* angeführten möglichen Empfängern wird zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Institutionen und Organisationen eine Unterscheidung gemacht. Bei den staatlichen Empfängern kommen vor allem öffentliche Stellen, Gemeinden oder ähnliche Gebietskörperschaften als mögliche Projektpartner in Betracht. Mit nicht-staatlichen Organisationen werden nebst den grossen, bekannten Hilfswerken und Institutionen im sozialen und humanitären Bereich auch lokale Organisationen im In- und Ausland bezeichnet.

Die Stiftung wird keine Hilfe an einzelne Personen oder Personengruppen ausrichten.

Die Stiftung arbeitet mit ihren Partnern auf vertraglicher Grundlage zusammen. Gemäss *Absatz 2* besteht kein Rechtsanspruch auf Leistungen der Stiftung. Die Stiftung erlässt keine Verfügungen im Sinne von Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021). Die Verträge werden unter anderem eine Rückerstattungspflicht bei der Zweckentfremdung von vertraglich gebundenen Stiftungsmitteln vorsehen.

Artikel 5

Die Konturen des Konzeptes der Stiftung solidarische Schweiz werden nicht nur durch die Aufgabensetzung, sondern auch durch die Handlungsgrundsätze markiert (vgl. *Ziff. 1.3.3*). Diese bilden eine Grundlage der praktischen Stiftungstätigkeit und sollen im Leistungsreglement (*Art. 20*) zum Ausdruck kommen. Die Aufzählung der Grundsätze entspricht keiner Prioritätenordnung. Sie sind als Leitlinien der Stiftungsarbeit so auszulegen, dass der Stiftungsrat möglichst Projekte bevorzugt, welche den Handlungsgrundsätzen entsprechen.

Artikel 6

Gemäss *Absatz 1* wird der Stiftungsrat verpflichtet, sowohl in Bezug auf die Tätigkeit der Stiftungsorgane als auch in Hinblick auf die Stiftungstätigkeit stets auf einen effektiven und effizienten Einsatz der Mittel zu achten.

Absatz 2 weist den Stiftungsrat an, die Arbeit der Stiftungsorgane sowie die stiftungsfinanzierten Projekte durch eine unabhängige Instanz regelmässig evaluieren zu lassen. Die betreffenden Berichte sind jeweils der Aufsichtsbehörde zu unterbreiten (*Art. 22 Abs. 2 Bst. e*).

2.2.3

3. Abschnitt: Finanzierung und Vermögensbewirtschaftung

Artikel 7

Das Stiftungskapital wird durch die Veräusserung eines Teils der Goldreserven durch die SNB gebildet. Bei der Übertragung des Erlöses an die Stiftung geht es, obwohl sich eine gewisse zeitliche Staffelung je nach Verfassung des Goldmarktes aufdrängen kann, grundsätzlich um einen *einmaligen* Vorgang; sie ist daher in einer Übergangsbestimmung (*Art. 23*) geregelt. Vorgesehen ist, dass die SNB der Stiftung den Erlös aus dem Verkauf von 500 Tonnen Gold, höchstens jedoch 7 Milliarden Franken, überträgt. Darüber hinaus kann sich weiteres Stiftungsvermögen durch Zuwendungen Dritter bilden. Um die Sammeltätigkeit bestehender Hilfswerke nicht zu konkurrenzieren, verzichtet die Stiftung auf aktives Werben um Zuwendungen.

Was mit dem Stiftungskapital bei einer allfälligen Liquidation der Stiftung geschehen soll, ist im Stiftungsgesetz bewusst nicht geregelt. Darüber hätte gegebenenfalls das Parlament zu befinden.

Artikel 8

Absatz 1 sieht vor, dass der reale Wert der der Stiftung aus Goldverkäufen der SNB übertragenen Mittel langfristig erhalten bleiben muss. Zu erhaltender Realwert des Stiftungskapitals im Sinne dieser Bestimmung ist somit der kumulierte Erlös aus den gegebenenfalls etappierten Goldverkäufen der SNB. Der Stiftungsrat sorgt dafür, dass die auf dem Kapital anfallenden Erträge nur insoweit für Stiftungsleistungen eingesetzt werden, als die Pflicht zur langfristigen Realwerterhaltung es gestattet.

Gemäss *Absatz 2* wird die Stiftung die ihr von der SNB übertragenen Mittel an den Finanzmärkten im In- und Ausland ertragbringend anlegen. Über die Höhe der zu erwartenden Erträge gibt der Index über die Vermögenserträge beruflicher Vorsorgeeinrichtungen einen Hinweis. In den Jahren 1985 bis 1998 erzielte das Wertschriftenportefeuille einer Pensionskasse im Durchschnitt eine jährliche Nominalrendite von 7,6 Prozent. Bei einer Anlagestrategie, die den Aktienanteil etwas stärker gewichtet und international diversifiziert, was bei einem zeitlich unbegrenzten Portefeuille ohne weiteres vertretbar ist, wird von einem etwas höheren Ertrag ausgegangen. Zu berücksichtigen ist jedoch, dass die jährlichen Erträge einer mehr oder weniger grossen Volatilität unterliegen. Die Schaffung einer Ausgleichsreserve (*vgl. Ziff. 1.3.6.4*) erlaubt der Stiftung die Verwendung eines mehr oder weniger konstanten jährlichen Betrages.

Mit dem Hinweis, dass nach Möglichkeit umwelt- und sozialverträgliche Anlagen bevorzugt werden sollen, wird die nachhaltige Zweckausrichtung der Stiftung auch im Anlagebereich unterstrichen. Es muss eine möglichst grosse Kohärenz zwischen dem Zweck und der Tätigkeit der Stiftung und der Bewirtschaftung des Stiftungsvermögens angestrebt werden.

Nach *Absatz 3* wird es Sache des Stiftungsrates sein, die Anlagestrategie zu bestimmen und Richtlinien über die Vermögensbewirtschaftung zu erlassen. Die Anlagestrategie, das in den Anlagerichtlinien (*vgl. Art. 14 Bst. e*) näher zu umschreibende Anlageinstrumentarium sowie die für einzelne Anlagesegmente und -kategorien zu beachtenden Limiten können sich grundsätzlich an den für die berufliche Vorsorge geltenden Anlagevorschriften (*vgl. BVV 2*) orientieren. Der Spielraum der Stif-

tungsorgane und der Vermögensverwaltungen lässt sich jedoch den Bedürfnissen der Stiftung entsprechend erweitern oder einschränken.

Artikel 9

Die Leistungen der Stiftung sind aus den Erträgen des Stiftungskapitals sowie aus dem übrigen Stiftungsvermögen zu decken. Während der Erlös aus der Veräusserung des Goldes real zu erhalten ist (*Art. 8 Abs. 1*) und nur die Erträge als Betriebsmittel zur Verfügung stehen, darf das durch Zuwendungen Dritter gebildete übrige Stiftungsvermögen ohne Einschränkung verwendet werden. Aus diesen Mitteln sind nebst den in *Artikel 4* genannten Leistungen auch die Betriebskosten der Stiftung zu decken. Zu den Letzteren gehören sämtliche Aufwendungen für die Administration und die Organisation der Stiftung, unter anderem Infrastruktur- und Personalkosten, Honorare für externe Fachleute und Kosten der Vermögensverwaltung.

2.2.4 4. Abschnitt: Stiftungsorgane

Artikel 10

Absätze 1 und 2 legen die Anzahl sowie die Amtsperioden der vom Bundesrat zu ernennenden Stiftungsratsmitglieder fest. Bei der Zusammensetzung des Stiftungsrates ist insbesondere auf mögliche Interessenkollisionen zwischen der Tätigkeit der Stiftungsräte und jener der Stiftung zu achten. Die an die Mitglieder des Stiftungsrates gestellten Anforderungen setzen ein grosses Engagement voraus. Die Beschränkung der Amtsausübung auf höchstens zwölf Jahre ermöglicht eine periodische Verjüngung des Gremiums.

Die Stiftung solidarische Schweiz ist ein schweizerisches Solidaritätswerk. Dies kommt in *Absatz 3* zum Ausdruck, welcher für die Stiftungsratsmitglieder die schweizerische Nationalität vorschreibt. Wegen der symbolischen Bedeutung und internationalen Ausrichtung der Stiftung solidarische Schweiz sollte der Bundesrat aber die Möglichkeit haben, ausnahmsweise auch einer ausländischen Persönlichkeit eine Mitgliedschaft im Stiftungsrat zu eröffnen.

Artikel 11

Absatz 1 gestattet dem Stiftungsrat, Ausschüsse einzusetzen und diesen selbstständige Entscheidbefugnisse zu übertragen. Die Bildung von Ausschüssen ist zum Beispiel im Zusammenhang mit der Ausarbeitung vierjähriger Tätigkeitsprogramme mit der Auswahl von Projekten oder der Finanzierung von Sofortaktionen denkbar. Die Zusammensetzung der Ausschüsse wird vom Stiftungsrat beschlossen. Sie kann je nach den vom Stiftungsrat für die Tätigkeitsprogramme beschlossenen Schwerpunkten ändern. Der Stiftungsrat muss bei der Ernennung von Mitgliedern für die Ausschüsse darauf achten, dass diese unbefangen sind und ihre Arbeit ausschliesslich im Interesse der Stiftung durchführen. Das Nähere wird vom Stiftungsrat in der Geschäftsordnung (*Art. 21*) geregelt.

Nach *Absatz 2* hat der Stiftungsrat aus dem Kreis seiner Mitglieder einen Finanzausschuss zu wählen. Bei der Zusammensetzung dieses Ausschusses ist darauf zu achten, dass seine Mitglieder über ausgewiesene Fachkenntnisse im Bereich der Ver-

mögensbewirtschaftung und über praktische Erfahrungen mit einem international diversifizierten Portfoliomanagement und allen damit verbundenen Organisationsaufgaben verfügen. Der Finanzausschuss arbeitet zuhanden des Stiftungsrates Vorschläge für die Anlagestrategie sowie für die Richtlinien über die Vermögensbewirtschaftung aus (*Art. 15 Bst. a*). Er berät den Stiftungsrat in allen Fragen der Vermögensverwaltung und anderen die Stiftung betreffenden Finanzangelegenheiten.

Artikel 12

Die Geschäftsstelle der Stiftung wird von einer Direktorin oder einem Direktor geleitet, die oder der vom Stiftungsrat gewählt wird (*Art. 14 Bst. f*).

Artikel 13

Zur Prüfung der Rechtmässigkeit der Stiftungsaktivitäten und des Finanzgebarens der Stiftung setzt der Bundesrat eine Revisionsstelle ein. Dabei handelt es sich um eine unabhängige, fachlich befähigte Revisionsstelle. Als solche kommt auch die Eidgenössische Finanzkontrolle in Frage.

2.2.5

5. Abschnitt: Zuständigkeiten

Artikel 14

Der Stiftungsrat ist oberstes Leitungs- und Führungsorgan der Stiftung. Die grundsätzlichen Entscheidungsbefugnisse liegen bei ihm – zum Teil allerdings unter Vorbehalt bundesrätlicher Genehmigung (*vgl. Art. 20 Abs. 1 und Art. 21*). Er verfügt über die wesentlichen Zuständigkeiten und Kompetenzen in der strategischen und politischen Führung der Stiftung, in der Organisation und in der Aufsicht über die untergeordneten Organe. In *Artikel 14 Buchstaben a–j* sind diese umfassend aufgezählt.

Unter Berücksichtigung des nationalen und internationalen Umfeldes definiert der Stiftungsrat in den Leitlinien der Stiftungstätigkeit, welche er gemäss *Buchstabe b* festlegt, die Schwerpunkte seiner Politik sowie das Auftreten der Stiftung nach ausen.

Die in *Buchstabe c* genannten Stiftungsorgane, an welche der Stiftungsrat den Entscheid über Leistungen im Sinne von *Artikel 4 Buchstaben a und b* delegieren kann, sind die Geschäftsstelle sowie die Ausschüsse. Denkbar ist die Übertragung der Entscheidkompetenz an einen Stiftungsratsausschuss insbesondere in Bezug auf die Soforthilfeleistungen (*Art. 4 Bst. b*). Die Delegation von Entscheidungsbefugnissen muss vorgängig im Leistungsreglement (*Art. 20 Abs. 1*) festgelegt werden. Die in *Buchstabe j* genannte Versorgung der Öffentlichkeit mit Informationen beinhaltet insbesondere umfangreiche und regelmässige Information über die Stiftungstätigkeit sowie die Publikation der in *Buchstabe i* genannten Dokumente sowie die Berichte über die Ergebnisse externer Evaluationen.

Artikel 15

Der Finanzausschuss behandelt alle mit der Bewirtschaftung des Stiftungsvermögens und der Finanzierung der Stiftungstätigkeit zusammenhängenden Geschäfte und legt sie dem Stiftungsrat zur Entscheidung vor (vgl. Ziff. 1.3.6.2 und 1.3.6.3).

Artikel 16

Die Geschäftsstelle bereitet die Geschäfte des Stiftungsrates vor und ist dessen Vollzugsorgan. In der Geschäftsordnung (Art. 21) konkretisiert der Stiftungsrat die gesetzlich festgelegten sowie allfällige delegierten Kompetenzen der Direktorin oder des Direktors. Im Sinne einer subsidiären Generalkompetenz hat die Direktorin oder der Direktor sämtliche Aufgaben zu erfüllen, die nicht in die Zuständigkeit eines anderen Organs fallen und über die das Gesetz nicht anders verfügt hat.

Die Geschäftsstelle sorgt für einen kontinuierlichen Kontakt der Stiftung mit ihren Partnerorganisationen.

Artikel 17

Die Bestimmung regelt die interne Revision durch eine Revisionsstelle. Diese hat die Buchführung, deren Rechtmässigkeit und die Jahresrechnung zu prüfen. Zur Wahrung ihrer Prüfungsbefugnisse kann sie Einsicht in alle erforderlichen Geschäftsunterlagen nehmen und bei den Stiftungsorganen mündliche und schriftliche Auskünfte einholen. Die Revisionsstelle hat dem Stiftungsrat jährlich über die Ergebnisse der Überprüfung zu berichten. Diese Berichte sind der zuständigen Aufsichtsbehörde zu unterbreiten (Art. 22 Abs. 2 Bst. d).

2.2.6 6. Abschnitt: Verfahren und Aufsicht

Artikel 18

Der Stiftungsrat erstellt in Zusammenarbeit mit Partnerorganisationen und Betroffenen für jeweils eine Periode von vier Jahren ein Tätigkeitsprogramm (vgl. Ziff. 1.3.4.2). Dabei nimmt der Stiftungsrat innerhalb des durch den Aufgabenartikel (Art. 3) gesteckten Rahmens thematische Schwerpunktsetzungen vor. Das Tätigkeitsprogramm ist der Aufsichtsbehörde zu unterbreiten (Art. 22 Abs. 2 Bst. a).

Artikel 19

Gemäss dieser Bestimmung wird der Stiftungsrat in Hinblick auf die Umsetzung seines Tätigkeitsprogrammes (Art. 18) periodisch Projekte ausschreiben. Dieses Vorgehen unterstreicht den besonderen Charakter der Stiftung und unterscheidet sie von anderen vergleichbaren öffentlich-rechtlichen Institutionen. Im Rahmen der Ausschreibungen können beliebige Organisationen oder Institutionen Projektvorschläge einreichen, welche dem Tätigkeitsprogramm der Stiftung entsprechen. Denkbar ist, dass die eingegangenen Projektvorschläge von einem Fachgremium beurteilt werden, welches vom Stiftungsrat beauftragt wird. Dieser muss darauf achten, dass die vorgeschlagenen Projekte von den Experten unabhängig und einzig auf der Grundlage der von der Stiftung vorgegebenen Kriterien beurteilt werden. Insbesondere muss vermieden werden, dass die Experten gleichzeitig Finanzierungsgesuche

unterbreiten und über ebendiese entscheiden. Der Stiftungsrat trifft den Entscheid über die Projektunterstützung. Weitere Einzelheiten dieses Vorgehens legt der Stiftungsrat im Leistungsreglement (*Art. 20*) fest.

Artikel 20

Das Leistungsreglement ordnet die Kriterien und das Verfahren für die Unterbreitung und die Auswahl der Projekte sowie für den Entwicklungsprozess von Leistungen im Sinne von *Artikel 4*. Ausserdem regelt es die Anforderungen an die zur Durchführung eines Projektes geeigneten Organisationen und Institutionen (unter anderem: operationelle Erfahrung und Leistungsausweis der betreffenden Organisation, Zusammensetzung ihrer Organe, Mittelbeschaffung, Wirtschaftlichkeit, Uneigennützigkeit, Gewährleistung der Evaluation).

Der für eine öffentlich-rechtliche Körperschaft selbstverständliche Grundsatz der Transparenz verpflichtet die Stiftung, die für die Beurteilung und den Entscheid für eine Leistungsvergabe massgebenden Kriterien klar zu definieren und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Die Aufsichtsbehörde hat das Leistungsreglement zu genehmigen. Dieses ist sowohl für die Aufsichtsbehörde wie auch für die an Leistungen der Stiftung interessierten Kreise von Bedeutung.

Gemäss *Absatz 2* entscheiden die zuständigen Stiftungsorgane endgültig. Der Ausschluss des Rechtswegs soll die ungehinderte und effiziente Tätigkeit der Stiftung sicherstellen. Die Leistungen der Stiftung nach *Artikel 4 Buchstabe a* sollen möglichst rasch und unbürokratisch erfolgen. Es versteht sich von selbst, dass auch die Finanzierung der Soforthilfe (*Art. 4 Bst. b*) oder die Verleihung des Solidaritätspreises (*Art. 4 Bst. c*) nicht durch ein Rechtsmittelverfahren erschwert werden dürfen. Da im Einzelfall kein Rechtsanspruch auf die Leistungen der Stiftung besteht (*Art. 4 Abs. 2*), wäre die Überprüfungsbefugnis einer Beschwerdeinstanz ohnehin eingeschränkt. Hingegen wird das rechtmässige Funktionieren der Stiftung durch die Prüfungstätigkeit der Revisionsstelle (*Art. 17*) und durch die Tätigkeit der Aufsichtsbehörden (*Art. 22*) gewährleistet. Verstossen die Stiftungsorgane gegen die Bestimmungen des vorliegenden Bundesgesetzes, gegen das Leistungsreglement oder gegen die Geschäftsordnung, steht die Aufsichtsbeschwerde an das eidgenössische Departement des Innern beziehungsweise an den Bundesrat offen. Ebenso bleibt bei Verletzung privatrechtlicher oder vertraglicher Bestimmungen durch die Stiftung der Klageweg vorbehalten.

Artikel 21

Die Geschäftsordnung regelt die Zusammensetzung, die Zuständigkeiten und die Entscheidungsbefugnisse des Stiftungsrates (*Art. 10 und 14*), der von ihm eingesetzten Ausschüsse (*Art. 11 und Art. 15*) und der Geschäftsstelle (*Art. 12 und 16*) sowie die übrigen Anstellungsverhältnisse im Zusammenhang mit der Geschäftsführung. Die Gehälter der im Dienste der Stiftung stehenden Personen sollen den Umständen angemessen sein. Sie dürfen die Ansätze für Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienstverhältnis mit ähnlicher Verantwortung und Arbeitsleistung nicht übersteigen. Wie beim Erlass des Leistungsreglements (*Art. 20*) sieht der Entwurf zum Stiftungsgesetz für die Geschäftsordnung eine Genehmigungspflicht vor.

Artikel 22

Aufsichtsbehörde der Stiftung ist das Eidgenössische Departement des Innern. Die Oberaufsicht liegt beim Bundesrat. Bei der Ausübung der Aufsichtstätigkeit sind die allgemeinen Rechtsgrundsätze des Verwaltungsrechts zu beachten. Die Aufsicht erstreckt sich auf die Rechtmässigkeit der Geschäftsführung und die zweckkonforme Verwendung der Stiftungsmittel entsprechend den Bestimmungen dieses Gesetzes, dem Leistungsreglement (*Art. 20*) und der Geschäftsordnung (*Art. 21*). In Ermessensfragen übt die Aufsichtsbehörde Zurückhaltung aus. Widerhandlungen gegen das Gesetz oder die Vollzugsbestimmungen (Leistungsreglement, Geschäftsordnung) können Gegenstand von Aufsichtsbeschwerden sein. Als Instrumente der Aufsicht dienen der Aufsichtsbehörde gemäss *Absatz 2 Buchstaben a–e* das mehrjährige Tätigkeitsprogramm, der jährliche Voranschlag, die Jahresrechnung, der Jahresbericht (*Art. 14 Bst. i*), der jährliche Bericht der Revisionsstelle (*Art. 17 Bst. c*) sowie die Prüf- und Evaluationsberichte (*Art. 6 Abs. 2*).

2.2.7

7. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Artikel 23

In *Artikel 7* ist der Grundsatz festgehalten, dass das Stiftungskapital aus dem Erlös von Goldverkäufen durch die SNB gebildet wird. Darüber hinaus präzisiert die vorliegende Übergangsbestimmung in *Absatz 1*, dass der Stiftung der Erlös aus dem Verkauf von 500 Tonnen Gold, höchstens jedoch 7 Milliarden Franken zu übertragen ist. Die SNB wird ihre Goldverkäufe unter Berücksichtigung der Marktverhältnisse zeitlich staffeln. Als Folge dieser Staffelung ist es denkbar oder sogar wahrscheinlich, dass auch die Übertragung der Erlöse an die Stiftung in mehreren Tranchen erfolgen wird.

Die Stiftung soll die ihr übertragenen Mittel zunächst während 30 Jahren ab Inkrafttreten des Gesetzes nutzen können (*Abs. 2*). Nach *Absatz 3* kann die Gesetzgebung die dreissigjährige Nutzungsdauer verlängern oder eine neue Verwendung der Mittel vorsehen. Zwar ist der Gesetzgeber grundsätzlich frei, seine Erlasse jederzeit zu ändern oder aufzuheben. Mit der dreissigjährigen Frist wird aber die Absicht bekräftigt, die Stiftung als ein auf lange Dauer ausgerichtetes Werk zu realisieren. Im Hinblick auf den Ablauf der Frist soll dann gestützt auf eine gründliche Lagebeurteilung über das weitere Vorgehen entschieden werden können. Soweit die Stiftung die in sie gesetzten hohen Erwartungen erfüllt, ist von einer Weiterführung durch künftige Generationen auszugehen. Wird hingegen weder die Verlängerung der Nutzungsdauer noch eine neue Verwendung beschlossen, fallen die Mittel zu zwei Dritteln an die Kantone und zu einem Drittel an den Bund (*Abs. 4*), dies in Anlehnung an die Gewinnverteilungsregel von Artikel 99 Absatz 4 der Bundesverfassung.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

3.1 Finanzielle Auswirkungen für Bund und Kantone

Artikel 99 Absatz 4 BV sieht vor, dass der Reingewinn der SNB zu mindestens zwei Dritteln an die Kantone geht. Mit der Schaffung des Stiftungsgesetzes, das sich seinerseits auf die gleichzeitig unterbreitete Verfassungsänderung stützt, wird von der Möglichkeit, den Erlös aus Goldverkäufen der SNB abweichend von Artikel 99 Absatz 4 BV zu behandeln, Gebrauch gemacht. Bund und Kantone würden höhere Erträge erhalten, wenn die der Stiftung zugedachten Mittel im Besitz der SNB blieben, dort bewirtschaftet und gemäss geltendem Verteilschlüssel ausgeschüttet würden. In diesem Sinne entstehen Bund und Kantone Opportunitätskosten in Form entgangener Erträge im Umfang des für die Stiftung aus der Bewirtschaftung des Golderlöses entstehenden Ertrages.

3.2 Auswirkungen auf den Personalbestand des Bundes

Das Bundesgesetz wird keine Auswirkungen auf den Personalbestand der Eidgenossenschaft haben, da die Stiftung unabhängig ist. Die Kosten des Personalbestandes der Stiftung werden aus den Betriebsmitteln der Stiftung gedeckt und von dieser selbst getragen (*Art. 9*). Die behördliche Aufsicht nach *Artikel 22* kann mit dem heutigen Personalbestand bewältigt werden.

4 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

4.1 Verfassungsbestimmung zur Verwendung von Goldreserven der SNB

Nach der Aufhebung der Goldbindung des Frankens hält die SNB mehr Goldreserven, als sie für die Führung der Geld- und Währungspolitik benötigt. 1300 Tonnen Gold sollen veräussert und für andere öffentliche Zwecke eingesetzt werden.

Die verfassungsrechtliche Übergangsbestimmung zur Goldverwendung ist notwendig, damit bei der Verwendung die Möglichkeit besteht, von der Gewinnverteilregel in Artikel 99 Absatz 4 BV abzuweichen, wonach mindestens zwei Drittel der Nationalbankgewinne an die Kantone gehen. Sie führt jedoch per se nicht zu einer Ausdehnung staatlichen Handelns, da sie die Verwendung der Mittel offen lässt.

Der Verkauf und die Ausgliederung von Goldreserven schränkt den künftigen Handlungsspielraum der SNB bei der Führung der Geld- und Währungspolitik nicht ein, da es sich bei den 1300 Tonnen Gold ausdrücklich um nicht benötigte Reserven handelt (*dazu vorn Ziff. 1.1.1*).

Auch sind von den geplanten Goldverkäufen keine grösseren Wirkungen auf den Goldpreis zu erwarten, da die Verkäufe über einen Zeitraum von fünf Jahren verteilt und mit anderen Zentralbanken koordiniert werden (*dazu vorn Ziff. 1.1.1.3.1*).

Hingegen stellt sich die Frage, ob der Verkauf und die Ausgliederung von Goldreserven Auswirkungen auf die Entwicklung von Wechselkurs und Inflation haben könnten. Da die Nationalbank die 1300 Tonnen Gold wie erwähnt über einen längeren Zeitraum hinweg in ertragbringende in- und ausländische Wertpapiere um-

schichten wird, dürften die Goldverkäufe im Ausmass von rund 17 Milliarden Franken weder Wechselkurs noch Teuerung beeinflussen.

Auch von der Ausgliederung des Vermögens aus der SNB sind grundsätzlich keine Auswirkungen auf Wechselkurs und Teuerung zu erwarten. Es ist jedoch von Bedeutung, in welcher Form die SNB das Vermögen an seine neuen Nutzniesser übertragen wird. Problemlos aus Sicht der Geldpolitik wäre die nicht geldmengenwirksame Übertragung in Form eines Wertschriftenportfolios. Ebenfalls keinen Einfluss auf die Schweizer Geldmengenentwicklung hätte eine Übertragung in Fremdwährung. Allerdings wären Wechselkurswirkungen (Aufwertung des Schweizer Frankens) zu erwarten, falls die Begünstigten das gesamte Vermögen auf einen Schlag in Schweizer Franken umwandeln würden. Demgegenüber wäre eine Übertragung in Schweizer Franken – analog zur jährlichen Gewinnausschüttung der SNB an Bund und Kantone – geldmengenwirksam und müsste von der SNB kompensiert werden. Dies ist grundsätzlich möglich und könnte mit entsprechenden Verkäufen von Devisen oder Frankenaktiven geschehen. Falls der gesamte Betrag von rund 17 Milliarden Franken auf einmal überwiesen und mit Devisenverkäufen sterilisiert werden müsste, hätte dies aber erhebliche Wechselkurswirkungen. Insbesondere bei einer Übertragung des Vermögens in Schweizer Franken wäre deshalb eine zeitliche Staffelung der Überweisungen wichtig. Je früher der Verwendungszweck des Sondervermögens und damit die Bedürfnisse der Begünstigten bekannt sind, desto besser kann die SNB allfällige unerwünschte Wirkungen kompensieren.

4.2 Bundesgesetz über die Stiftung solidarische Schweiz

Der Gegenwert von 500 Tonnen Gold soll einer Stiftung überlassen werden, die mit den realen Erträgen von jährlich rund 200 Millionen Franken im In- und Ausland wohltätige Werke fördert. Die Stiftung soll als schlanke, einstufige Organisation geschaffen werden; auf unnötige Instanzenzüge wird verzichtet.

Mit der Errichtung der neuen Stiftung sollen in erster Linie bisher vernachlässigte Hilfsbedürfnisse unterstützt werden. Bestehende Hilfswerke sollen daher weder konkurrenziert noch subventioniert werden (*dazu vorn Ziff. 1.3.3.2 und 1.3.4.1.1*). Mögliche Synergien durch Kooperation mit bestehenden Hilfswerken sollen jedoch genutzt werden.

Die Stiftungstätigkeit führt zu keinen nennenswerten gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen.

5 Legislaturplanung

Die Stiftung ist im Bericht des Bundesrates vom 1. März 2000 über die Legislaturplanung 1999–2003 als prioritäres Richtliniengeschäft (R 6 und 20) aufgeführt (BB1 2000 2276, 2285, 2300). Gemäss dem Bericht soll der Solidaritätsgedanke *nach aussen* neu belebt und gestärkt werden. Die Errichtung der Stiftung solidarische Schweiz könne dazu einen wertvollen Beitrag leisten kann. Aber auch *im Inland* solle die Stiftung ergänzend und abgestimmt auf die Sozialhilfe der Kantone und Gemeinden Beistand leisten. Es werde deshalb in Aussicht genommen, die Botschaft zur Verfassungsgrundlage für die Errichtung und Finanzierung der Stiftung zusammen mit der bereits ausgearbeiteten Botschaft zu einem Bundesgesetz vorzulegen.

Darüber hinaus hat der Bundesrat in seinen Zielen für das Jahr 2000 den Willen bekräftigt, die Stiftung solidarische Schweiz als zukunftsgerichtetes Werk zur Erneuerung des Solidaritätsgedankens innerhalb der Schweiz und gegenüber dem Ausland so bald als möglich zu realisieren (Ziel 17). Die jetzt vorliegende Botschaft vereinigt die beiden sachlich eng zusammenhängenden Vorlagen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe. Sie stellt einen weiteren, wichtigen Schritt zur Verwirklichung des mehrfach angekündigten Werkes dar.

6 Verfassungsmässigkeit

6.1 Errichtung der Stiftung

Der Bund kann sich zur Errichtung der Stiftung solidarische Schweiz auf seine umfassende Kompetenz im Bereich der auswärtigen Angelegenheiten stützen (vgl. Art. 54 Abs. 1 BV). Diese Zuständigkeit umfasst nicht nur die Kompetenz, völkerrechtliche Verträge abzuschliessen. Sie gibt dem Bund auch die Möglichkeit, innerstaatliche Akte zu erlassen, welche die auswärtigen Beziehungen der Schweiz betreffen. Dabei muss es sich nicht zwingend um Massnahmen handeln, welche unmittelbar die Beziehung schweizerischer Behörden zu ausländischen, internationalen oder supranationalen Behörden betreffen. Es kann sich auch um Massnahmen handeln, die zwar die Beziehungen zu privaten oder schweizerischen Organisationen zum Inhalt haben, die aber zugleich wesentlichen aussenpolitischen Anliegen entsprechen. Im Falle der Stiftung ist diese Voraussetzung erfüllt.

Als weitere Kompetenzgrundlage mit Verfassungsrang kann die ungeschriebene Zuständigkeit des Bundes kraft Natur der Sache (sog. «inherent powers» des Bundes) herangezogen werden. Lehre und Praxis bejahen eine solche Zuständigkeit des Bundes dort, wo die Regelung einer Materie wesensgemäss der Bundesgewalt zusteht, weshalb in diesem Zusammenhang auch von der Zuständigkeit kraft föderativen Staatsaufbaus gesprochen wird (vgl. Peter Saladin, Kommentar aBV, Art. 3, Rz. 134). Der Bund hat sich bereits verschiedentlich auf diese Zuständigkeit berufen, so etwa im Falle der Jubiläumsfeierlichkeiten «700 Jahre Eidgenossenschaft» (vgl. BBl 1988 II 1085) und zuletzt im Fall der Jubiläumsfeierlichkeiten 1998 (vgl. BBl 1995 II 958). Das Projekt einer Stiftung solidarischer Schweiz lässt sich ebenfalls hier einreihen, wurde es doch aus Anlass des Jubiläums «150 Jahre Schweizerischer Bundesstaat – 200 Jahre Helvetische Republik» angekündigt. Das Inkrafttreten der nachgeführten Bundesverfassung am 1. Januar 2000 hat an der rechtlichen Ausgangslage nichts geändert, sodass die stillschweigende Bundeskompetenz in solchen Fällen auch künftig in Anspruch genommen werden kann. Mit der Errichtung der Stiftung durch den Bund wird im Übrigen nicht in kantonale Zuständigkeiten eingegriffen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Errichtung der Stiftung nach dem Bundesgesetz über die Stiftung solidarische Schweiz auf die Kompetenz des Bundes im auswärtigen Bereich und auf die ungeschriebenen Zuständigkeiten des Bundes kraft Natur der Sache («inherent powers») zu stützen vermag.

6.2

Vermögensübertragung

Nach *Artikel 23* des Bundesgesetzes über die Stiftung solidarische Schweiz überträgt die SNB der Stiftung den Erlös aus dem Verkauf von 500 Tonnen Gold, höchstens jedoch 7 Milliarden Franken. Dieses Vermögen bildet nach *Artikel 7* des Gesetzesentwurfs das Stiftungskapital der Stiftung solidarische Schweiz. Die Vermögensübertragung findet ihre verfassungsmässige Grundlage im Bundesbeschluss über die Verwendung von Goldreserven, der Ihnen ebenfalls als Entwurf vorliegt. Der Beschlussesentwurf sieht vor, die Bundesverfassung mit einer Übergangsbestimmung zu Artikel 99 (Geld- und Währungspolitik) zu ergänzen. Danach regelt das Gesetz die Verwendung des Erlöses aus dem Verkauf von 1300 Tonnen Gold der SNB. Das Gesetz über die Stiftung solidarische Schweiz macht von dieser Ermächtigung im Umfang von 500 Tonnen Gebrauch. Auf Grund der Schlussbestimmung von *Artikel 24 Absatz 2* wird dieser Erlass vom Bundesrat nur in Kraft gesetzt werden können, wenn zunächst der Bundesbeschluss über die Verwendung von Goldreserven von Volk und Ständen gutgeheissen worden ist. Damit erweist sich die Vorlage in allen Teilen als verfassungsmässig.

Botschaft betreffend die Verwendung von Goldreserven und ein Bundesgesetz über die Stiftung solidarische Schweiz

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	2000
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	00.042
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	25.07.2000
Date	
Data	
Seite	3979-4022
Page	
Pagina	
Ref. No	10 120 472

Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das Schweizerische Bundesarchiv übernommen.

Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses.

I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.